

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant une dotation complémentaire de CHF 20'000'000.- au Fonds d'investissement rural (FIR), versée par tranches de CHF 5'000'000.- par an de 2026 à 2029.

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie à deux reprises, les 31 octobre 2025 de 9h à 12h et le 15 décembre 2025 de 8h à 9h45 dans la Salle Romane, Rue Cité Devant 13 à Lausanne. Elle était composée de M. Maurice Neyroud, président et rapporteur ainsi que de Mmes et MM. Claire Attinger Doepper (remplace Muriel Thalmann le 15 décembre), Mathieu Balsiger, Carole Dubois, Géraldine Dubuis, Martine Gerber (remplace Géraldine Dubuis le 15 décembre), Stéphane Jordan, Didier Lohri, Pierre-François Mottier, Yves Paccaud, Muriel Thalmann, Jean-François Thuillard (remplace Philippe Jobin les 31 octobre et 15 décembre 2025), Marion Wahlen (remplace Mathieu Balsiger le 15 décembre) et Andreas Wüthrich.

Mme Valérie Dittli, cheffe du Département de l'agriculture, du climat, de la durabilité et du numérique (DADN) était accompagné de M. Frédéric Brand, Directeur de la DAGRI, de M. Christophe Carrard, Ingénieur conseil à la DGAV-DAGRI (le 31 octobre uniquement).

Lors de la séance du 31 octobre, ont été auditionnés : Me Caroline Emery, présidente ad.int., Me Frédéric Charpié vice-président, Claude Besson, membre, Christian Eberhard secrétaire administratif pour la Commission foncière I ; MM. Claude Eric Dufour, président, et Daniel Kämpf, gérant, pour le Conseil d'administration du FIR et M. Bernard Belk, sous-directeur de l'OFAG.

Pour le secrétariat de la Commission était présente Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires au SGC.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe de Département indique que l'EMPD soumis à la commission vise une augmentation du Fonds d'investissement rural (FIR) de 20 millions de francs. Elle souligne que les personnes invitées par la Commission (auditions) permettront d'apporter un éclairage complémentaire, en particulier sur l'articulation entre le FIR cantonal et les outils fédéraux (FIA). Elle rappelle le caractère urgent de la démarche, le fonds étant sous-doté depuis un certain temps.

Elle précise que le FIR, créé en 1976–77, repose sur un principe de prêt : l'État agit comme une banque qui met 120 millions à disposition du fonds, lequel les re-prête aux exploitants agricoles. Les bénéficiaires remboursent ensuite ces montants, de sorte qu'il ne s'agit pas de subventions. Selon elle, ce système, spécifique au Canton, fonctionne très bien et est reconnu au niveau fédéral. C'est dans cet esprit qu'une augmentation est demandée.

Il est encore précisé que, depuis 1977, 608,6 millions ont été mis à disposition des exploitations, soit 5,7 fois la dotation initiale, en raison de la rotation du capital. Il relève qu'à fin septembre, 11,7 millions de liquidités

étaient disponibles, tandis qu'environ 110 millions étaient engagés. La liquidité est donc faible et s'est stabilisée autour de 10 millions après avoir été encore plus basse début 2023–2024.

A la suite des auditions (cf. point 3), la cheffe de Département relève que ces dernières ont mis en évidence une urgence avérée ainsi qu'une base légale solide justifiant la dotation complémentaire du FIR. Faute de nouvelles liquidités, le FIR n'est en effet plus en mesure de remplir sa mission, ce qui freine la transmission et la modernisation des exploitations agricoles. Elle rappelle que la mesure proposée s'inscrit dans le programme de législation du Conseil d'État et ne constitue donc pas une démarche isolée.

Elle présente ensuite un rapport récent du Contrôle cantonal des finances (CCF), lequel conclut que la gouvernance du FIA et du FIR est adéquate et recommande d'explorer des sources de financement complémentaires pour le FIA, notamment via le FIR. La cheffe de Département précise avoir sollicité et obtenu l'accord du Conseil d'État pour mettre ce rapport du CCF à disposition de la Commission (exclusivement), tout en rappelant son caractère confidentiel. Elle résume les principaux constats du rapport, à savoir, en réponse aux trois objectifs suivants : vérification des comptes 2021, 2022, 2023, 2024, examen de la gouvernance et examen du système de contrôle interne en lien avec l'octroi et l'utilisation des prêts, que la vérification des comptes ne révèle aucune irrégularité et confirme que les procédures sont respectées ; que l'examen de la gouvernance conclut à la conformité avec les règlements applicables (RCAGR et règlements internes), les récusations des administrateurs étant dûment consignées dans les procès-verbaux du conseil d'administration ; et que le système de contrôle interne relatif à l'octroi et à l'utilisation des prêts est en cours de mise en place, avec une finalisation prévue d'ici fin 2025, ce qui explique le maintien d'une recommandation à ce stade.

Elle relève que ce rapport du CCF apporte un éclairage différent de celui de la Cour des comptes sur la gestion de l'OCA, en confirmant que les recommandations en matière de comptabilité, de gouvernance et de contrôle interne sont bien suivies et respectées. Elle mentionne enfin que le CCF estime nécessaire une révision du règlement afin de doter les fonds d'instruments permettant une meilleure gestion de leur trésorerie, et recommande également d'examiner des pistes de financement du FIA via le FIR.

Revenant au contexte général, la cheffe de Département rappelle que le Conseil d'État a, pour l'élaboration de cette mesure, tenu compte des tensions exprimées lors des mobilisations agricoles de 2024 et qu'il souhaite agir concrètement pour maintenir et moderniser les exploitations agricoles. Si cette dotation complémentaire intervient dans un contexte budgétaire tendu, la cheffe de Département rappelle l'importance historique de cet instrument créée à la suite d'une votation dans les années 1970, puis redoté dans les années 90 afin de soutenir les investissements nécessaires à la pérennité des exploitations agricoles.

Elle ajoute enfin que la dotation complémentaire proposée prend la forme d'un crédit d'investissement inscrit au budget d'investissement de l'État, et non au budget de fonctionnement, à raison de 5 millions de francs par année sur quatre ans (2026 à 2029), pour un total de 20 millions de francs.

3. AUDITIONS

1.1 Audition de la Commission foncière I

Mme Caroline Emery, présidente ad.int., Me Frédéric Charpié vice-président, Claude Besson, membre, Christian Eberhard secrétaire administratif

Les représentants de la Commission foncière rurale ont indiqué avoir été surpris d'être auditionnés dans le cadre du présent objet, les éléments de recoupement entre leur activité et celle du Fonds d'investissement rural (FIR) ne leur apparaissant pas immédiatement évidents. Ils ont toutefois relevé certains aspects en lien, notamment en matière d'acquisition d'immeubles agricoles, de charge maximale d'endettement et de contrôle du caractère non surfait des prix.

Il a été rappelé que le droit foncier rural repose sur deux volets distincts. Le premier relève du droit privé et concerne principalement les transmissions d'exploitations agricoles à l'intérieur du cercle familial. Ces transmissions représentent la majorité des cas, tant en nombre qu'en surface, et ne nécessitent en principe aucune autorisation de la Commission foncière, sauf situations particulières. Dans ce cadre, la Commission n'intervient pas, alors même que le FIR peut être appelé à participer au financement.

Le second volet relève du droit public et concerne les acquisitions réalisées hors cadre familial. Dans ces situations, la Commission foncière est compétente pour délivrer une autorisation. Elle examine alors trois

critères principaux : la qualité d'exploitant à titre personnel de l'acquéreur, le caractère non surfait du prix et la distance entre le bien acquis et le centre d'exploitation. Lorsque ces conditions sont réunies, l'autorisation est accordée. Il a été précisé que la Commission ne contrôle ni le financement des acquisitions ni le choix entre plusieurs acquéreurs potentiels, ces éléments relevant respectivement de la responsabilité de l'acquéreur et du vendeur. Les mécanismes de préemption relèvent quant à eux du juge civil.

Une attention particulière a été portée à la notion de prix licite, souvent mal comprise. Les intervenants ont rappelé qu'il s'agit d'un plafond légal, calculé sur la base des prix moyens observés pour des objets comparables sur les cinq dernières années, majorés de 5 %. Ce prix ne correspond ni à une valeur de marché ni à une appréciation de ce qui serait « raisonnable », mais constitue uniquement une limite au-delà de laquelle l'autorisation ne peut être délivrée.

La charge maximale d'endettement a également été évoquée. Elle a été décrite comme un plafond théorique, que le FIR doit en principe respecter, tout en bénéficiant de certaines marges reconnues au niveau fédéral. Dans des situations exceptionnelles, la Commission foncière peut autoriser un dépassement, pour autant que les charges financières restent supportables et que les investissements soient de nature agricole.

Lors des échanges, plusieurs commissaires ont relevé la complexité du droit foncier rural et la difficulté pour le public d'en comprendre les mécanismes. Des questions ont porté sur la cohérence entre la fixation du prix licite et les pratiques de financement du FIR, sur la gestion des conflits d'intérêts au sein de la Commission, ainsi que sur les écarts parfois importants entre valeur de rendement et prix du marché lors de transmissions hors cadre familial. La Commission a rappelé à plusieurs reprises que son rôle se limite au contrôle du respect des critères légaux et qu'elle n'intervient ni dans le financement ni dans les décisions prises par les institutions de crédit.

Il a été précisé qu'il n'existe aucune transmission systématique d'informations entre la Commission foncière et le FIR, ni de relation institutionnelle formalisée. La détermination du prix licite repose sur des statistiques publiques, des ratios régulièrement mis à jour et sur l'expérience des membres de la Commission. Dans les dossiers complexes, des expertises externes peuvent être demandées, mais celles-ci ne peuvent pas être généralisées en raison de leur coût.

1.2 Audition du Conseil d'administration du FIR

MM. Claude Eric Dufour, président, et Daniel Kämpf, gérant

Les représentants du Fonds d'investissement rural (FIR) ont remercié la commission pour son invitation et souligné l'importance du sujet dans le contexte actuel. Ils ont insisté sur la nécessité de disposer d'outils de financement stables et adaptés aux réalités des exploitations agricoles.

L'audition a permis de revenir sur le fonctionnement du FIR, son rôle dans les plans de financement et son évolution depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture. Il a été rappelé que le fonds a connu différentes phases, avec une capacité d'intervention élevée entre 2019 et 2022, avant une diminution de la trésorerie dès 2023, conduisant à une restriction des octrois afin de garantir les engagements existants. Cette situation met en évidence la question du renforcement du fonds, aucune dotation complémentaire n'ayant été accordée depuis sa création.

Un exemple concret de reprise familiale a été présenté afin d'illustrer le rôle du FIR dans un montage financier type. Il a été montré que l'intervention du fonds permet de limiter le recours au crédit bancaire, d'améliorer la solidité financière du projet et de réduire les charges d'intérêts, tout en incitant à un désendettement plus rapide qu'avec un crédit bancaire.

Les représentants du FIR ont ensuite exposé les axes stratégiques envisagés pour l'avenir : maintien du soutien aux reprises familiales, meilleure prise en compte des reprises hors cadre familial, intégration accrue d'objectifs de durabilité, appui aux projets collectifs et réflexion sur un élargissement du cercle des bénéficiaires, notamment en lien avec la relocalisation alimentaire.

S'agissant des besoins financiers, il a été rappelé que la demande initiale portait sur une dotation annuelle importante sur une période limitée, afin de préserver une rotation élevée du fonds. La dotation prévue dans l'EMPD a été jugée significative, mais insuffisante pour retrouver les niveaux d'intervention observés précédemment et pour déployer pleinement les axes stratégiques annoncés.

Un panorama des autres instruments de financement agricole a permis de situer le FIR dans un dispositif plus large. Une attention particulière a été portée à la situation du fonds fédéral d'investissement agricole (FIA), dont l'épuisement/le manque de trésorerie entraîne des retards importants dans les versements. Cette situation crée une incertitude pour les exploitations concernées et pose la question de la nécessité d'avoir un mécanisme transitoire qui ne fragiliserait pas la trésorerie du FIR (le règlement cantonal ne permet pour l'heure pas d'utiliser la trésorerie du FIR comme crédit-relais, alors que la loi le permettrait ; des discussions sont en cours pour lever cet obstacle).

Lors des échanges, plusieurs commissaires ont interrogé la gouvernance du FIR, notamment à la suite des remarques à ce sujet de la Cour des comptes. Des questions ont porté sur l'absence d'un système de contrôle interne formalisé, la gestion des conflits d'intérêts et la composition du conseil d'administration. Il a été indiqué que des améliorations progressives ont été introduites et que d'autres sont en cours, en particulier en matière de formalisation et de traçabilité. La pratique de récusation en cas de conflit d'intérêts a été confirmée et fait désormais l'objet de mentions explicites dans les procès-verbaux.

La commission a également interrogé les représentants du FIR sur les conditions d'octroi. Il a été précisé que les décisions reposent sur des critères d'éligibilité et de viabilité financière et qu'il n'existe pas de sélection discrétionnaire entre projets. En cas de refus, une décision formelle peut être demandée et faire l'objet d'un recours. Il a été souligné que les cas d'insolvabilité sont rares et que les pertes effectives pour le fonds sont très limitées.

D'autres échanges ont porté sur le rôle du cautionnement agricole, la complémentarité entre prêts publics et garanties bancaires, ainsi que sur la répartition sectorielle des bénéficiaires du FIR.

En conclusion, les représentants du FIR ont indiqué que la dotation complémentaire prévue dans l'EMPD constitue un signal positif, mais qu'elle ne permet pas de répondre pleinement aux besoins identifiés, notamment au regard des départs à la retraite à venir, de la hausse des coûts et de la situation du financement fédéral. Ils ont insisté sur l'importance de la stabilité des instruments de financement pour les exploitations agricoles.

1.3 Audition de l'OFAG

M. Bernard Belk, sous-directeur

Le représentant de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), en charge notamment des paiements directs et des améliorations structurelles, a remercié la commission pour son invitation, relevant qu'il est peu fréquent pour lui d'intervenir devant une commission cantonale. Il a expliqué avoir accepté sans hésitation, tant les améliorations structurelles constituent, du point de vue fédéral, un instrument central de la politique agricole, appelé à prendre encore davantage d'importance à l'avenir, et compte tenu par ailleurs du poids du Canton de Vaud dans l'agriculture suisse.

Il a indiqué structurer son intervention autour de trois axes : la place des améliorations structurelles dans la politique agricole et leur importance à moyen et long terme ; les grandes lignes de la stratégie fédérale adoptée en 2022 et ses suites politiques ; enfin, la situation actuelle des crédits d'investissement (FIA), leurs difficultés de trésorerie et leur articulation avec les instruments cantonaux, en particulier le Fonds d'investissement rural (FIR). Il a d'emblée souligné que tout renforcement cantonal dans le domaine des améliorations structurelles est perçu très positivement par l'OFAG.

S'agissant du cadre général de la politique agricole, il a rappelé que celle-ci est souvent réduite, à tort, aux paiements directs et à la protection douanière. Si les paiements directs représentent effectivement une part importante des moyens fédéraux, les améliorations structurelles constituent un autre pilier à part entière, combinant crédits d'investissement et contributions à fonds perdu, et jouant un rôle stratégique important, notamment dans la perspective de la politique agricole à l'horizon 2030.

Il a ensuite rappelé les principaux objectifs poursuivis par les améliorations structurelles : la réduction durable des coûts de production et d'exploitation ; l'amélioration des conditions de vie et de travail des familles paysannes ; le renforcement des capacités de production, par exemple au travers de mesures sur les sols ou l'irrigation ; l'intégration systématique d'objectifs environnementaux dans les projets, ce qui marque une nette évolution par rapport aux pratiques passées ; enfin, la dimension régionale, notamment via les projets de développement régional, qui sont particulièrement utilisés dans le canton de Vaud.

Le représentant de l'OFAG a évoqué une étude réalisée récemment sur les retombées économiques des améliorations structurelles. Selon cette étude, les investissements consentis génèrent une valeur ajoutée supérieure aux montants engagés, soutiennent l'emploi sur le long terme et bénéficient largement aux régions concernées. Ces résultats confortent, selon lui, l'appréciation de l'OFAG quant à l'efficacité de cet instrument.

Concernant les crédits d'investissement (FIA), il a rappelé qu'ils sont gérés dans le cadre d'un fonds de roulement fédéral important, et que la majeure partie des moyens est concentrée sur quelques types de mesures, en particulier les aides initiales et les bâtiments agricoles. Il a relevé que la répartition géographique des crédits s'explique en grande partie par la structure des régions, notamment entre plaine et montagne. Pour le canton de Vaud, il a indiqué que le volume de FIA mobilisé est élevé et cohérent avec la part importante de surfaces de plaine et les besoins en bâtiments d'exploitation.

S'agissant des contributions à fonds perdu, il a souligné leur rôle déclencheur pour de nombreux projets, en particulier en région de montagne et dans le cadre des projets de développement régional. Il a relevé que le canton de Vaud utilise cet instrument de manière particulièrement active par rapport à la moyenne nationale.

Il est ensuite revenu sur la stratégie fédérale des améliorations structurelles à l'horizon 2030+, élaborée conjointement avec les cantons. Le constat de départ est celui d'un sous-investissement sur plusieurs décennies, ayant conduit à un vieillissement des infrastructures agricoles. Ce constat a été repris au niveau politique et s'est traduit par une décision de renforcer les moyens fédéraux, notamment par une augmentation des contributions à fonds perdu dans la prochaine enveloppe quadriennale. Il a toutefois rappelé que la mise à disposition effective de ces moyens dépendra de la capacité des cantons à assurer leur part de cofinancement.

La situation des crédits d'investissement FIA a ensuite été abordée de manière plus détaillée. Le représentant de l'OFAG a décrit une tension croissante sur les liquidités du fonds, liée à plusieurs facteurs combinés : augmentation du nombre de projets, introduction de nouvelles mesures, notamment le financement de l'achat de terres, et adaptations importantes des forfaits après une longue période sans révision. Ces éléments ont conduit à une érosion rapide de la trésorerie du fonds.

Face à cette situation, plusieurs pistes sont actuellement discutées avec les cantons. À court terme, des mesures temporaires sont à l'étude afin d'éviter un blocage des projets, telles que des réductions uniformes des montants ou des ajustements des durées de remboursement. À moyen terme, l'OFAG souhaite introduire davantage de flexibilité entre les crédits d'investissement et les contributions à fonds perdu, afin de mieux utiliser les enveloppes disponibles. À plus long terme, une solution durable passerait par un renforcement structurel du fonds FIA, ce qui supposerait une décision du Parlement.

Le représentant de l'OFAG a également insisté sur la complémentarité entre les instruments fédéraux et les dispositifs cantonaux. Les instruments cantonaux permettent aux cantons de compléter les moyens fédéraux et d'amortir, dans une certaine mesure, les tensions sur les crédits fédéraux, tout en restant dans le cadre des compétences respectives.

Lors des échanges, il a été précisé que les fonds cantonaux relèvent entièrement de la responsabilité des cantons et que l'OFAG n'exerce pas de contrôle sur les montants financés par ces instruments. En revanche, les projets bénéficiant de moyens fédéraux font l'objet d'une surveillance régulière, incluant des contrôles externes et des contrôles sur place, portant sur la conformité des projets et l'utilisation des fonds.

La commission a également interrogé l'OFAG sur le guide fédéral d'estimation de la valeur de rendement agricole. Il a été rappelé que ce guide est contraignant et qu'il est révisé périodiquement, les hausses observées ces dernières années ayant eu un impact direct sur les transmissions d'exploitations. Une réflexion est en cours afin de rendre ces ajustements plus progressifs à l'avenir. Un lien a par ailleurs été relevé avec l'évolution du droit foncier rural, notamment en ce qui concerne l'adaptation envisagée de la charge maximale d'endettement.

D'autres échanges ont porté sur les durées de remboursement des crédits d'investissement, les possibilités de transfert entre différentes enveloppes fédérales et les marges de manœuvre cantonales. Le représentant de l'OFAG a souligné que ces questions sont encore en discussion avec les cantons et qu'elles dépendront de décisions politiques à venir.

En conclusion, le représentant de l'OFAG a rappelé l'importance croissante des améliorations structurelles dans la politique agricole et a salué les réflexions en cours dans le canton de Vaud visant à renforcer les instruments complémentaires, tout en précisant que les montants engagés relèvent de la compétence cantonale.

4. DISCUSSION GENERALE

Montant et raison d'être de la redotation

À la suite des auditions, plusieurs commissaires relèvent à satisfaction que les fonds existants, tant cantonaux que fédéraux, sont globalement bien gérés. Une question centrale demeure toutefois : celle du caractère suffisant de la dotation complémentaire proposée, au regard de l'assèchement rapide du fonds fédéral (FIA) et de la dynamique actuelle de l'agriculture cantonale, marquée notamment par de nombreuses transmissions d'exploitations à venir. Un commissaire demande ainsi quel serait, concrètement, le montant nécessaire pour permettre au FIR de fonctionner de manière durable.

La cheffe de Département rappelle que, lors de l'élaboration de l'EMPD, l'ampleur de l'assèchement du FIA n'était pas encore connue. Le Conseil d'État a estimé qu'une dotation complémentaire de 20 millions permettrait, dans un premier temps, d'assurer le fonctionnement du FIR jusqu'en 2029. Elle souligne que cette mesure s'inscrit dans une réflexion plus large liée à l'élaboration d'une stratégie agricole cantonale à l'horizon 2030, en cohérence avec la politique agricole fédérale. Cette stratégie devra permettre de réexaminer l'ensemble des outils existants, leur adéquation aux besoins du terrain et, le cas échéant, le niveau futur de dotation du FIR.

M. Brand rappelle que la demande initiale du conseil d'administration du FIR portait sur 80 millions de francs. Cette demande a ensuite été recalibrée à 50 millions, afin de revenir à un fonctionnement comparable à celui de 2018, avant d'être ramenée à 20 millions par le Conseil d'État, en tenant compte du contexte budgétaire général. Il précise que l'assèchement rapide du FIA, observé tant au niveau cantonal que fédéral, est notamment lié à l'ouverture de soutiens pour l'achat de terrains, ce qui a fortement accéléré les décaissements. Il mentionne également que le rapport du Contrôle cantonal des finances recommande d'examiner, à terme, une plus grande souplesse entre le FIA et le FIR, sans que cette question ne fasse toutefois partie du présent EMPD. D'un point de vue strictement technique, un retour à la situation de 2018 impliquerait une dotation de l'ordre de 50 millions.

Le président relève que de nombreuses exploitations agricoles seront transmises dans les prochaines années et que cette dynamique, portée par une jeune génération motivée, nécessitera des investissements importants, notamment pour la modernisation des structures. Il rappelle que le conseil d'administration du FIR estime lui-même que la dotation de 20 millions pourrait ne pas suffire à moyen terme.

Un commissaire relève que les prêts du FIR sont remboursés en deux échéances annuelles, pour un montant total d'environ 12 millions par an. Il en déduit que le fonds est déjà réalimenté à ce niveau et que l'ajout d'une dotation annuelle de 5 millions porterait les ressources disponibles à environ 17 millions par an. Dans ce contexte, il estime qu'il serait pertinent d'observer l'évolution de la situation sur deux à trois ans avant d'envisager une nouvelle intervention, d'autant plus que des efforts sont demandés à l'ensemble des politiques publiques. Un autre commissaire nuance toutefois cette analyse, en rappelant que les montants remboursés correspondent à des flux existants et ne constituent pas un effort supplémentaire de l'État.

À l'inverse, un commissaire insiste sur l'urgence liée aux nombreux départs à la retraite attendus et juge la dotation proposée insuffisante. Il suggère une dotation accélérée de 20 millions sur deux ans, suivie d'une dotation complémentaire sous la forme d'un crédit remboursable au Canton, en s'appuyant sur le fait que les prêts accordés génèrent des retours à moyen et long terme. Il rappelle que des mécanismes similaires ont déjà été utilisés par le passé, avec des remboursements parfois anticipés.

La cheffe de Département indique que le raccourcissement de la période de dotation est techniquement envisageable. En revanche, elle se montre plus réservée quant à la mise en place d'un crédit d'investissement conditionnellement remboursable, qui nécessiterait un examen approfondi avec le SAGEFI. M. Brand confirme que ce type de mécanisme est techniquement possible, tout en soulignant son caractère paradoxal, puisqu'il s'agirait pour l'État de prêter à un fonds qui octroie lui-même des prêts.

Il est par ailleurs précisé, en réponse à une question d'un commissaire, qu'un éventuel mécanisme de transfert entre fonds relèverait de la compétence du Conseil d'État, par voie réglementaire, et non du Grand Conseil.

Problématique de l'endettement

Une commissaire exprime des réserves de fond sur la logique même d'une dotation complémentaire, estimant qu'elle contribue à accroître l'endettement des exploitations agricoles. Elle souligne l'importance de développer parallèlement d'autres leviers visant à renforcer l'autonomie du monde agricole. Elle relève que les axes mentionnés dans l'EMPD (accès à la terre, durabilité, projets collectifs, relocalisation du système alimentaire) vont dans ce sens et souhaite des précisions sur la manière dont le FIR sera orienté, d'ici 2030, en fonction de ces priorités.

M. Brand répond que, de manière peut-être contre-intuitive, les prêts du FIR contribuent au désendettement des exploitations, leurs durées de remboursement étant nettement plus courtes que celles des prêts hypothécaires bancaires. La cheffe de Département confirme que les orientations stratégiques mentionnées dans l'EMPD constituent la base de la stratégie agricole cantonale en cours d'élaboration et que toute évolution du FIR devra se faire de manière progressive et prudente.

Plusieurs commissaires partagent ensuite des expériences personnelles. L'un évoque une reprise hors cadre familial et estime que l'endettement n'est pas problématique en soi, la difficulté résidant surtout dans la charge des intérêts. Il souligne l'utilité des fonds FIR et FIA pour réduire cette charge, tout en relevant que les durées de remboursement sont parfois ressenties comme trop rapides. Un autre commissaire relève que les instruments FIR et FIA sont essentiels pour faciliter les transmissions, notamment lorsque l'endettement dépasse la valeur de rendement. Il souligne que, malgré une charge plus élevée sur les premières années, les prêts FIR permettent de réduire l'endettement global à moyen terme.

Charges d'intérêt virtuelles et mécanismes comptables (nécessaires compensations – montants portés au bilan)

À propos des règles d'attribution des montants, il est rappelé que le cadre légal du crédit agricole définit les objets finançables, tandis que le conseil d'administration du FIR fixe les plafonds et conditions. Il existe notamment un seuil minimal d'entrée en matière (30 000 francs) et un plafond de prêt (500 000 francs), avec des exceptions prévues pour certaines reprises hors cadre familial.

Plusieurs commissaires expriment ensuite de fortes réserves quant à l'inscription au budget de charges d'intérêt dites « virtuelles ». L'un d'eux estime que, dans une logique de soutien à l'agriculture, ces charges d'intérêts devraient être supprimées pour la dotation de 20 millions, ce qui permettrait de dégager une marge d'environ 440 000 francs dans le budget de fonctionnement cantonal. Il juge ce mécanisme peu cohérent tant que le Canton ne recourt pas à l'emprunt et souhaite que la discussion porte non seulement sur le principe de la dotation, mais également sur les règles de fonctionnement du FIR, notamment à la lumière de l'introduction de MCH2.

D'autres commissaires partagent ces préoccupations, regrettant que les charges d'intérêts et d'amortissement alourdissent artificiellement les comptes cantonaux et limitent les marges de manœuvre. Certains relèvent toutefois que ce mécanisme s'applique de manière générale à l'ensemble des crédits d'investissement de l'État et que sa remise en cause dépasse le cadre du présent EMPD.

La cheffe de Département rappelle que les montants prêtés restent inscrits au bilan de l'État et qu'ils ne constituent pas des dépenses à fonds perdus. Elle précise que différentes options ont été examinées et que le crédit d'investissement a été jugé l'outil le plus approprié, en concertation avec les services concernés, notamment le SAGEFI. M. Brand ajoute qu'il n'existe pas d'alternative réaliste à ce stade, les autres pistes présentant soit des limites techniques, soit un risque de remise en cause du principe de prêts sans intérêt.

Il est précisé que le FIR n'est pas amorti en tant que tel : la comptabilité est tenue par le SAGEFI, qui inscrit un montant fixe au bilan de l'État, la charge se traduisant uniquement dans les comptes de financement. À fin 2024, le FIR figure ainsi au bilan de l'État à hauteur d'environ 121,8 millions de francs, ce montant comprenant les prêts octroyés et les liquidités du fonds. La baisse observée ces dernières années est due aux intérêts négatifs appliqués par le SAGEFI et non à des pertes effectives.

M. Brand explique que le mécanisme des intérêts et amortissements découle de l'article constitutionnel 163, visant à limiter la croissance du budget de l'État. La recapitalisation du FIR constituant une charge non liée, elle est soumise aux règles applicables aux investissements, soit un amortissement sur 25 ans et une charge

d'intérêt théorique de 4 %. Cela représente environ 800 000 francs d'amortissement et 440 000 francs d'intérêts par an, soit un impact total d'environ 1,24 million par an sur le budget de fonctionnement du département concerné. Il souligne que ce mécanisme est particulièrement sensible dans un contexte de stabilisation budgétaire.

La cheffe de Département confirme que ces règles reposent sur la directive d'exécution n° 23 du SAGEFI relative à la gestion administrative, budgétaire et comptable des investissements au sens des articles 29 à 38 de la Loi sur les finances (dont la Commission a été nantie) et s'appliquent uniformément à tous les EMPD ; toute modification devrait ainsi intervenir dans un cadre global. Elle précise enfin que ces charges doivent être compensées au sein du Département, par des arbitrages internes. A un commissaire qui s'interroge à ce sujet, M. Brand précise que les priorités de compensation sont les suivantes : en premier lieu, les crédits permettant le cofinancement de fonds fédéraux, qui ne peuvent pas être touchés ; ensuite, les mesures internes (effectifs, engagements, prestations) ; enfin, les programmes financés exclusivement par des moyens cantonaux, sans effet de levier. Il illustre ces arbitrages par la priorité donnée à des instruments générant un fort effet de levier pour l'agriculture plutôt qu'à des subventions ponctuelles sans cofinancement. La cheffe de Département conclut en rappelant que ces arbitrages relèvent du Département et qu'ils sont complexes, mais guidés par des priorités clairement définies.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

[Seuls les points ayant suscité une discussion sont mentionnés.]

Point 1.4 Situation actuelle du FIR

Un commissaire relève que le Fonds d'investissement rural n'a plus fait l'objet d'une nouvelle dotation depuis 1992. Il observe qu'au regard du renchérissement et de l'inflation cumulés sur plus de trente ans, une adaptation du fonds apparaît nécessaire, ne serait-ce qu'à ce titre.

Point 2.3 Charges d'intérêt

Un commissaire indique qu'il entend proposer un amendement à l'article 2 de l'EMPD afin de préciser que le montant serait amorti sur 25 ans *sans charge d'intérêt*. Il estime qu'un changement des directives du SAGEFI est peu probable à court terme et qu'il convient, dès lors, d'introduire ce type de discussion au cas par cas dans les EMPD, afin d'ouvrir progressivement le débat. Il considère que la suppression de charges d'intérêt « fictives » contribuerait à alléger le budget de fonctionnement et servirait l'intérêt général, en évitant des coupes dans des domaines essentiels.

La cheffe de Département indique que cette position ne correspond pas à celle du Conseil d'État, lequel invite à maintenir les charges d'intérêt conformément aux directives et recommandations actuellement en vigueur.

Point 2.6 Conséquences - Environnement

Un commissaire relève que la mention « néant » lui paraît discutable, les enjeux environnementaux faisant partie des arguments en faveur d'une dotation accrue du FIR. La cheffe de département acquiesce et indique qu'une meilleure prise en compte de cet aspect sera envisagée à l'avenir.

2.15 Récapitulation du projet sur le budget de fonctionnement

Un commissaire indique que, si son amendement était accepté, la ligne relative aux charges d'intérêt, à hauteur de CHF 440'000, serait supprimée de facto.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Art. 1

Un commissaire présente un amendement visant à maintenir la dotation totale du FIR à CHF 20 millions, mais à la concentrer sur deux ans, à raison de CHF 10 millions par année, avec une réévaluation de la situation dans deux ans. L'amendement implique également une modification du titre :

Une dotation complémentaire de CHF 20'000'000 est accordée au Fonds d'investissement rural (FIR), versée par tranches de CHF 10'000'000 ~~5'000'000~~ par an de 2026 à 2027 ~~2029~~

[Amendement 1]

Un autre commissaire indique soutenir cet amendement, rappelant l'urgence de la situation financière du FIR telle qu'exposée lors des auditions.

Un commissaire estime quant à lui préférable de conserver l'horizon temporel 2026–2029, en laissant au Conseil d'État une marge de manœuvre quant à la répartition annuelle des montants, tout en permettant un retour ultérieur avec un EMPD complémentaire si nécessaire, il formule l'amendement suivant :

Une dotation complémentaire de CHF 20'000'000 est accordée au Fonds d'investissement rural (FIR), versée par tranches maximales de CHF 10'000'000 ~~5'000'000~~ ~~par an~~ de 2026 à 2029

[Amendement 2]

Une commissaire relève l'intérêt d'une planification sur quatre ans, en lien avec l'entrée en vigueur de la nouvelle politique agricole, estimant qu'une stratégie pluriannuelle apporte davantage de stabilité, indépendamment de la répartition précise des tranches.

Interpellé, le Département indique défendre le projet tel que présenté par le Conseil d'État, tout en précisant que, si l'option d'une dotation sur deux ans devait être retenue, il serait préférable de fixer clairement l'échéance à 2026–2027 afin de permettre une réévaluation formelle et un éventuel nouveau projet.

La cheffe de Département souligne qu'une échéance fixe sur deux ans permettrait également, d'un point de vue politique et institutionnel, d'évaluer les effets de la mesure et de revenir devant le Grand Conseil dès 2027 pour statuer sur la suite à donner.

Par 7 voix contre 4, la Commission préfère le 1^e amendement (2 x 10 mio en 2026 et 2027) au second.

Par 7 voix contre 4, la Commission accepte l'article 1 tel qu'amendé.

Art. 2

Un commissaire formule l'amendement suivant :

Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement, ~~et~~ amorti en 25 ans et sans intérêts.

Par 9 voix pour et 2 contre, la Commission accepte l'amendement.

Par 9 voix pour et 2 contre, la Commission adopte l'article 2 tel qu'amendé.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Par 7 voix contre 3 et 1 abstention, la commission accepte le projet tel qu'il ressort après les travaux de la Commission.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret par 10 voix pour et 1 abstention.

Chardonne, le 24 février 2026.

*Le rapporteur :
(Signé) Maurice Neyroud*