



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'État un crédit-cadre de CHF 58,5 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour les années 2026 à 2029.

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJET DU DÉCRET	4
2. CONTEXTE	5
2.1 Les améliorations structurelles comme outil de la politique agricole.....	5
2.2 Subventions AF pour des projets durables	6
2.2.1 <i>Contexte cantonal et fédéral</i>	6
2.2.2 <i>Renforcement de la durabilité dans les mesures d'améliorations foncières</i>	7
2.2.3 <i>Cohérence avec d'autres stratégies sectorielles</i>	7
2.3 Les types de projets (mesures) pouvant être mis au bénéfice des aides financières	8
2.3.1 <i>Génie rural</i>	9
2.3.2 <i>Bâtiments ruraux</i>	9
2.3.3 <i>Aides financières (aide initiale, aides financières AEP, aide au financement d'achats)</i>	10
2.3.4 <i>Projets de développement régional agricole PDRA</i>	10
2.4 Les types de subventions et de crédits remboursables possibles	10
2.4.1 <i>Prêts fédéraux gérés par le canton FIA</i>	10
2.4.2 <i>Prêts cantonaux FIR</i>	11
2.4.3 <i>Subventions cantonales</i>	11
2.4.4 <i>Subventions fédérales</i>	11
2.5 Les bénéficiaires des aides financières	11
2.5.1 <i>Exploitation agricole individuelle</i>	11
2.5.2 <i>Groupement d'exploitations agricoles</i>	11
2.5.3 <i>Syndicats d'améliorations foncières</i>	11
2.5.4 <i>Communes</i>	11
2.6 Cadre légal	12
2.6.1 <i>Bases légales au niveau fédéral</i>	12
2.6.2 <i>Bases légales au niveau cantonal</i>	12
2.7 Effets leviers des subventions AF	12
2.7.1 <i>Effets sur les subventions fédérales</i>	12
2.7.2 <i>Effets sur l'économie régionale</i>	12
2.7.3 <i>Effets sur la durabilité</i>	12
3. PRÉSENTATION du Projet	13
3.1 Historique financier	13
3.2 Engagements futurs	13
3.2.1 <i>Tendances</i>	13
3.2.2 <i>Prévision des subventions pour le prochain crédit-cadre</i>	14
3.3 Application informatique	16
3.4 Dotation en personnel.....	16
4. CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET	17
4.1 Conséquences sur le budget d'investissement.....	17
4.2 Amortissement annuel.....	17
4.3 Charges d'intérêt	17
4.4 Ressources humaines	17
4.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement	18
4.6 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	18
4.7 Environnement, durabilité et climat	18
4.8 Égalité entre femmes et hommes et inclusion	19
4.9 Enfance et jeunesse (art. 2a LSAJ)	19
4.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD	19
4.10.1 <i>Principe de la dépense</i>	19
4.10.2 <i>Quotité de la dépense</i>	21
4.10.3 <i>Moment de la dépense</i>	21
4.10.4 <i>Conclusion</i>	21
4.11 Conséquences sur les communes.....	22
4.12 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	22
4.13 Incidences informatiques	22
4.14 Simplifications administratives	22
4.15 Protection des données.....	22

4.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement.....	23
5. CONCLUSION	24

1. OBJET DU DÉCRET

Le décret a pour objet d'accorder un crédit-cadre de CHF 58,5 millions pour, d'une part, financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières (AF) pour les années 2026 à 2029

(CHF 57'830'000.-), d'autre part, pour développer une application informatique (CHF 220'000.-) et, finalement, pour un poste d'un équivalent plein temps pour la période du crédit-cadre (CHF 450'000.-).

2. CONTEXTE

2.1 Les améliorations structurelles comme outil de la politique agricole

En appliquant les mesures contribuant à l'amélioration des structures définies à l'art. 2, al. 1, let. d, et au titre 5 de la Loi fédérale sur l'agriculture¹, la Confédération et les cantons apportent un soutien aux entreprises des secteurs agricole et agroalimentaire pour les investissements à long terme dans les bases de production (sol, infrastructures et machines). Les aides financières octroyées pour les améliorations structurelles, appelées améliorations foncières dans le canton de Vaud, comptent parmi les plus anciens instruments de politique agricole de la Suisse : elles ont été introduites en 1884 par l'arrêté fédéral concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération. Ces instruments aident les secteurs agricole et agroalimentaire à s'adapter à l'évolution des cadres sociétal, économique et écologique. Mais ils ont aussi pour vocation de contribuer à la réalisation d'objectifs intersectoriels en vue d'un développement durable, en particulier dans les régions de montagne et les espaces ruraux, dans des domaines tels que la protection de la nature et du paysage, le climat, la conservation et l'amélioration de la qualité des sols, l'énergie ou le développement rural dans son ensemble. Les améliorations structurelles sont d'autant plus importantes pour l'économie régionale qu'elles induisent des effets de création de valeur d'un milliard de francs à l'échelle nationale par la construction, l'entretien et l'exploitation des projets d'infrastructures qui font l'objet d'un soutien. Leur effet sur l'emploi correspond à la création d'environ 6'000 postes à temps plein. Les régions de montagne et les zones rurales, économiquement plus faibles, en profitent particulièrement².

Les aides financières sont accordées sous forme de contributions à fonds perdu (subventions, dont notamment le soutien aux améliorations foncières) et de prêts remboursables sans intérêts ou à taux réduits (prêts fédéraux FIA et AEP et cantonaux FIR). Il est ainsi possible de soutenir des projets individuels ou collectifs. Le financement par la Confédération et les cantons des améliorations structurelles agricoles est considéré par le droit fédéral comme une tâche commune. La Confédération met à disposition un montant annuel d'environ 85 millions de francs à titre de subventions fédérales provenant du plafond des dépenses affecté à l'amélioration des bases de production. Les contributions des cantons proviennent des crédits financiers cantonaux. Il existe, outre ces contributions, trois fonds de roulement destinés à financer des crédits remboursables.

La conception de base des aides financières destinées aux améliorations structurelles n'a pas changé depuis la refonte de la politique agricole de 2002. Cependant, les objectifs politiques et les mesures soutenues à l'échelon de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Lagr ; RS 910.1) et des dispositions d'exécution correspondantes (ordonnance du 2 novembre 2022 sur les améliorations structurelles, OAS ; RS 913.1) ont été périodiquement mis à jour et développés.

Les mesures d'améliorations foncières comme outil de déploiement de la stratégie agricole vaudoise

La Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) a élaboré une stratégie agricole vaudoise. Elle repose sur 6 axes stratégiques :

- Garantir l'autonomie de l'approvisionnement en denrées alimentaires ;
- Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux ;
- Renforcer la création de valeur durable ;
- Favoriser une consommation durable et saine ;
- Promouvoir la formation, la vulgarisation et l'innovation ;
- Renforcer le lien entre le monde agricole et la population du canton de Vaud.

Ces 6 axes qui tiennent compte des stratégies environnementales décidées par le Conseil d'Etat, structurent les réponses cantonales vaudoises aux grands enjeux qui se présentent pour préparer le monde agricole de demain. Les évolutions climatiques, environnementales, sociétales et économiques s'imposent aux acteurs agricoles qui cultivent notre terre et sont les garants d'une part de notre autonomie. Les mesures d'améliorations foncières sont un outil, parmi d'autres, pour accompagner les évolutions auxquelles doit faire face le monde agricole vaudois. Elles sont déterminantes car c'est ici que le Canton a une marge de manœuvre pour concrétiser non seulement sa politique agricole en réponse aux spécificités vaudoises, mais aussi permettre des synergies avec les mesures d'autres politiques cantonales déployant des effets en zone agricole.

¹ Loi fédérale du 29 avril 1988 sur l'agriculture (Lagr ; BLV 910.1)

² Voir chapitre 2.7.2 Effets sur l'économie régionale

Parallèlement, la DGAV a également introduit des mesures agricoles dans le Plan d'action sols vaudois pour initier les mesures spécifiques à la conservation et à l'amélioration des sols agricoles. Celles-ci visent en particulier l'intégration de la question des sols dans les politiques sectorielles de l'Etat, notamment dans les projets touchant aux sols, qu'ils soient par exemple de constructions, d'améliorations foncières et d'infrastructures, ainsi que des actions ciblant directement la réhabilitation des sols et les mesures structurelles permettant une amélioration du cycle de l'eau (meilleure infiltration et rétention pour la protection contre les ruissellements et l'érosion, ainsi que pour améliorer la résistance des cultures à la sécheresse et l'autonomie des exploitations).

Vu le rôle crucial que les améliorations foncières jouent dans le développement de l'infrastructure agricole, une « stratégie améliorations foncières pour le canton de Vaud » est présentée, pour information, parallèlement à ce crédit-cadre. Cette stratégie, bien qu'existante dans les faits mais pas clairement formalisée en tant que telle, répond notamment à une recommandation de la Cour des Comptes, dans son rapport n° 88 de novembre 2024. La Cheffe du Département des finances et l'agriculture (DFA), lors de son audit en juin 2024, avait annoncé l'élaboration d'une future stratégie pour les AF, prévue dans le cadre des travaux du prochain crédit-cadre AF.

2.2 Subventions AF pour des projets durables

2.2.1 Contexte cantonal et fédéral

Depuis 2023, la Constitution vaudoise fixe comme but de l'action de l'État « la protection du climat et de la biodiversité ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère »¹, en plus de la « conservation durable des ressources naturelles » et de « la sauvegarde des intérêts des générations futures ». L'État a aussi la tâche de prendre « des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement »².

Dans son Programme de législature 2022-2027 (mesure 2.11), le Conseil d'État réitère son souhait de « soutenir les infrastructures nécessaires à l'agriculture par des crédits d'améliorations foncières à même de permettre la résilience et l'autonomie du secteur agricole face aux changements climatiques et, dans le cadre de la mise en œuvre du volet agricole du Plan climat cantonal, d'encourager notamment les pratiques de production respectueuses de l'environnement et renforcer la qualité des sols et de l'humus.».

L'agriculture est également concernée par les objectifs de zéro émission nette fixés dans la Constitution fédérale ainsi que dans la Loi fédérale sur le Climat et l'innovation (LCI) acceptée en juin 2023 par le peuple. Des trajectoires indicatives de réduction ainsi que des objectifs à atteindre en termes de réduction des émissions sont fixés dans la *Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050*³. Ainsi, l'agriculture doit viser des réductions de ses émissions de GES de 40 % par rapport à 1990. Les améliorations foncières et les changements structurels qu'elles soutiennent doivent participer à l'atteinte de ces objectifs.

Le chapitre « Agriculture et alimentation » du Plan climat vaudois 2^e génération⁴ prévoit des mesures qui concernent d'une part, la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'agriculture et, d'autre part, l'adaptation de la production agricole aux changements climatiques. Les subventions Améliorations foncières (AF) sont directement liées à certaines de ces mesures, par deux biais distincts :

- Introduction de prestations relatives à la durabilité et à la protection du climat dans les conditions d'octroi des subventions AF : des éléments comme l'augmentation de la robustesse sont introduits et pris en compte lors de l'octroi de subventions (p. ex. subvention maximale seulement possible si un bâtiment rural prévoit davantage de stockage de fourrage pour mieux résister aux périodes de sécheresse).
- Octroi de subventions à des types de projets particuliers pour réduire notre dépendance aux énergies fossiles responsables de plus de 75 % du réchauffement climatique : p. ex. couverture de fosses à lisier pour réduire les émissions ou à la production et l'utilisation d'énergies renouvelables.

¹ Cst VD, art. 6

² Cst VD, art. 59

³ <https://www.blw.admin.ch/fr/strategie-climat-agriculture-et-alimentation-2050>

⁴ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/climat/fichiers_pdf/Plan-Climat-2024-web-vf.pdf

La révision du Règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF)¹ en 2024 précise les montants attribuables aux différentes mesures pour concrétiser ces objectifs. Sur le plan financier, les subventions AF liées aux mesures du Plan climat sont incluses dans les prévisions de subventions spécifiques à chaque mesure (voir chapitre 3.2.2).

Finalement, la Loi-cadre sur les subventions² harmonise depuis 2005 les pratiques applicables par tous les services de l'État dans l'octroi de subventions. À son article 5, la LSubv dit que pour être opportunes, ces subventions doivent être « compatibles avec les objectifs et les critères du développement durable »³. Pour sa concrétisation, la LSubv précise que l'autorité d'octroi, ici le Département de l'agriculture, de la durabilité, du climat et du numérique (DADN), a l'obligation de s'assurer de la conformité de l'usage aux principes ; de mettre en place une procédure de suivi et de contrôle et de documenter les démarches⁴.

2.2.2 Renforcement de la durabilité dans les mesures d'améliorations foncières

En 2024, un audit de la Cour des comptes pointait un déficit de mise en œuvre pour la période auditee allant de 2019 à 2023 : le manque d'intégration entre les améliorations foncières et les enjeux de durabilité (climat y compris). Le Conseil d'État a accepté la recommandation de la Cour des comptes et a rapidement annoncé un correctif. Le présent EMPD offre une réponse concrète et coordonnée entre la Direction de l'agriculture, de la viticulture et des améliorations foncières (DAGRI) et l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC) sur ce point. En effet, il pose les bases d'une évolution progressive des pratiques pour permettre une convergence de la durabilité et des améliorations foncières au profit de l'agriculture vaudoise durable, notamment en adaptant en permanence les fiches techniques accompagnant le Règlement du Conseil d'Etat fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF ; BLV 913.11.2).

Il s'agit de déployer des moyens pour accompagner l'agriculture vaudoise à évoluer vers les objectifs de la politique agricole vaudoise (voir *supra*, section 1.1). Dans ce cadre, les futurs critères de durabilité permettront d'identifier et de renforcer le soutien de projets cohérents avec les nouveaux objectifs politiques et exigences légales en matière de durabilité et de climat.

Pour cela, les critères de durabilité appliqués dans les décisions d'octroi des AF évoluent. Durant l'exercice 2025 et comme présenté dans la feuille de route AF 2025⁵, ces critères seront revus par la DAGRI en collaboration avec l'OCDC afin de les renforcer et d'assurer leur cohérence avec les objectifs de durabilité et climat du Conseil d'État.

Pour permettre la mise en œuvre pratique et concrète des critères de durabilité spécifiques aux AF dans les procédures d'octroi, des outils pratiques (fiches techniques sur les différents domaines AF) seront mis à disposition. Le but est de permettre aux porteurs de projets d'intégrer la durabilité dès la phase d'initiation de leur projet. Toutes ces actions doivent être bien adaptées aux spécificités techniques du terrain et des contraintes agricoles. Pour s'en assurer, les experts-métiers, les entités de l'Etat concernées dont celles en charge des thématiques environnementales et les partenaires des filières seront impliqués dans le processus de définition des outils de mise en œuvre. Le renforcement de la durabilité dans les subventionnements AF sera réalisé avec l'accompagnement de l'OCDC. Une convention entre la DAGRI et l'OCDC a été définie dans le cadre d'une convention, afin d'assurer une collaboration optimale.

2.2.3 Cohérence avec d'autres stratégies sectorielles

Les AF sont un outil important de transformation structurelle de l'outil de production agricole, qui touche plusieurs autres politiques et stratégies sectorielles clés. Il est nécessaire de s'assurer de la cohérence des soutiens accordés, notamment dans les mesures dans le domaine du régime hydrique du sol et de la protection des sols, que ces derniers soient cohérents avec le plan d'action sols vaudois⁶, le plan d'action biodiversité⁷, le plan sectoriel de l'infrastructure écologique ainsi que les politiques sectorielles de gestion intégrées des eaux (p.ex. irrigation, utilisation et protection des eaux, mise à ciel ouvert/renaturation de cours d'eau). La cohérence avec la politique forestière doit aussi être assurée, notamment concernant la réfection de la desserte mixte et la gestion des pâturages boisés. Les

¹ Règlement du 20 décembre 2023 fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF ; BLV 913.11.2)

² Loi du 22 février 2005 sur les subventions (Lsubv; BLV 610.15)

³ Lsubv, art. 5, al. 1, let. b

⁴ Lsubv, art. 27

⁵ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2025_janvier_actus/Feuille_de_route_publi%C3%A9e_Vfinale.pdf

⁶ <https://www.vd.ch/environnement/sols/plan-daction-sols-vaudois>

⁷ <https://www.vd.ch/environnement/biodiversite-et-paysage/plan-daction-biodiversite>

réflexions autour des AF et de leur participation à développer l'agriculture de demain sont également intégrées pleinement aux travaux de mise à jour du Plan Directeur Cantonal (PDCn). Le Conseil d'Etat prévoit dans le Plan d'action sols vaudois des mesures spécifiques à la conservation et à l'amélioration des sols agricoles (objectif n°4). Plus spécifiquement, les projets qui découleront de ce crédit d'investissement devront répondre à l'objectif 4.3 du PA Sols qui vise à promouvoir les pratiques favorables au maintien ou à l'amélioration de la qualité des sols.

2.3 Les types de projets (mesures) pouvant être mis au bénéfice des aides financières

Pour atteindre les objectifs, il existe plusieurs catégories de mesures regroupant elles-mêmes plusieurs types de mesures. Il est important de noter que les objectifs des améliorations structurelles participent à l'atteinte des axes définis dans la politique agricole vaudoise (chapitre 2.1).

Tableau. Améliorations structurelles, objectifs, catégories de mesures et types de mesures

Principaux objectifs des améliorations structurelles	Catégorie de mesures	Types de mesures
<ul style="list-style-type: none"> Objectif 1 : renforcer la compétitivité des exploitations Objectif 2 : améliorer les conditions de travail et de vie dans les exploitations Objectif 3 : protéger et améliorer la capacité de production de l'agriculture 	Génie rural	Améliorations foncières intégrales, remaniements parcellaires, etc.
		Infrastructures de transports agricoles
		Infrastructures de base de l'espace rural (eau, électricité, etc.)
		Installations et mesures dans le domaine du régime hydrique et de la structure du sol
		Remise en état à la suite d'intempéries
		Valorisation de la nature et du paysage
	Bâtiments ruraux	Processus de développement de l'espace rural
		Bâtiments d'exploitation, d'alpage, d'habitation et installations agricoles
		Constructions et installations servant à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de produits agricoles régionaux
		Diversification des activités agricoles
<ul style="list-style-type: none"> Objectif 4 : encourager une production respectueuse de l'environnement, du paysage, du climat et des animaux Objectif 5 : renforcer l'espace rural, notamment les régions de montagne 	Aides financières	Mesures de construction aux fins de la réalisation d'objectifs écologiques
		Mesures visant à encourager la collaboration inter exploitations
	Projets de développement régional	Mesures visant à encourager la reprise d'exploitations et d'immeubles agricoles
		Projets de développement régional agricole (PDRA)

2.3.1 Génie rural

Il existe différents types de mesures de génie rural.

- **Améliorations foncières intégrales, remaniements parcellaires, etc.** Les améliorations foncières intégrales sont des projets globaux de préservation, d'aménagement et de promotion de l'espace rural et en particulier de l'agriculture. Elles incluent des mesures de construction pour améliorer les installations d'infrastructures, promouvoir la compensation écologique et la mise en réseau des biotopes, le régime hydrique ainsi que des mesures de réorganisation de la propriété et des rapports d'affermage. Elles tiennent compte des mesures d'aménagement du territoire liées à la protection de l'environnement (cartes de protection des eaux souterraines, inventaires, etc.).
- **Infrastructures.** Les infrastructures sont capitales pour une agriculture productive. Il est difficile de cultiver des terres arables sans chemins agricoles, sans eau ou sans électricité. C'est pourquoi il est indispensable d'entretenir régulièrement les infrastructures et, si nécessaire, de les rénover. Raison pour laquelle la Confédération et les cantons apportent un soutien pour les travaux de réfection, et éventuellement de construction d'infrastructures agricoles. Il s'agira notamment de projets de chemins agricoles, de dessertes à usage mixte (notamment forestière), d'accès aux exploitations, de dessertes d'alpages, de téléphériques pour le transport de matériel et de personnes, de monorails, de lactoducs, d'approvisionnement de base en eau et en électricité.
- **Amélioration du régime hydrique et de la structure du sol.** La fertilité du sol est capitale pour la production de denrées alimentaires. Mais les phénomènes météorologiques extrêmes sont devenus plus fréquents sous l'effet du changement climatique. Parallèlement, les consommateurs et les gros acheteurs réclament des produits agricoles sans restriction quantitative ou qualitative. Pour toutes ces raisons, le régime hydrique du sol joue un rôle de plus en plus décisif pour l'agriculture suisse. Il s'agira de projets de systèmes d'irrigation ou de drainages et de revalorisation des sols.
- **Remise en état à la suite d'intempéries.** Les dégâts dus à des intempéries sont causés par des phénomènes naturels imprévisibles (orages, pluies diluviennes, vent, avalanches, etc.). Ces cataclysmes exigent souvent des travaux de reconstruction rapides, qui nécessitent des engins de chantier et du matériel lourd.
- **Valorisation de la nature et du paysage.** En raison de leurs objectifs, les améliorations structurelles dans l'espace rural sont souvent synonymes de recouplements, si ce n'est de conflits, avec des valeurs naturelles et paysagères. Les projets doivent concilier utilisation agricole efficiente, promotion de la biodiversité, mise en réseau des biotopes, entretien du paysage et protection du paysage, ce qui ne va pas toujours sans la nécessité d'arbitrages. Les mesures soutenues pourraient être la valorisation de petits cours d'eau dans la zone agricole, la préservation de paysages cultivés ou de bâtiments présentant un intérêt historique et culturel ou d'autres mesures écologiques particulières, telles que l'aménagement ou la préservation de biotopes, d'habitats naturels, d'arbres fruitiers haute-tige, de murs de pierres sèches ou encore les mesures slow water, etc. Pour s'assurer que les mesures de valorisation de la nature et du paysage soient prises au bon endroit et qu'elles répondent bien aux enjeux de durabilité, de climat et de biodiversité, le conseil aux exploitants concernés par les différents projets d'améliorations structurelles sera également soutenu.
- **Processus de développement de l'espace rural.** Le processus de développement de l'espace rural (PDER) intègre les divers intérêts, parfois contradictoires, en rapport avec des projets dans l'espace rural qui ont des incidences sur l'aménagement du territoire. Différentes stratégies de développement comprenant des buts et des mesures sont élaborées conjointement avec tous les acteurs concernés.

2.3.2 Bâtiments ruraux

Il existe différents types de mesures de bâtiments ruraux.

- **Bâtiments et installations agricoles.** Des bâtiments d'exploitation pratiques et respectueux des animaux sont la condition préalable la plus importante pour une agriculture productive. Sans étables appropriées, le fourrage produit sur la surface agricole utile ne peut pas être amélioré. Les étables modernes assurent un meilleur bien-être des animaux, améliorent l'efficacité économique et les conditions de travail. Pour permettre aux familles d'agriculteurs de vivre convenablement sur l'exploitation, la Confédération et les cantons soutiennent les bâtiments

d'habitation, améliorant ainsi les conditions de vie dans l'espace rural. Il s'agira de projets d'étables pour bovins, ovins, caprins, porcs et volaille et le logement du chef d'exploitation.

- **Bâtiments et installations de transformation, de stockage et de commercialisation de produits régionaux.** En vue d'accroître la valeur créée dans les zones rurales, les exploitations agricoles peuvent se grouper pour transformer, stocker et vendre les produits régionaux grâce à des équipements communs. Cette conjonction des efforts et des ressources ouvre aux entreprises qui y participent des possibilités nouvelles en matière de développement et de revenu. Les projets seront notamment des fromageries, des locaux d'abattage, des boucheries, des moulins et des stations de réception des céréales.
- **Diversification des activités agricoles.** Installations pour l'agritourisme, pour la transformation, le stockage et la commercialisation de produits agricoles, pour la production d'énergie à partir de biomasse.
- **Mesures de construction aux fins de la réalisation d'objectifs écologiques.** Stalles d'alimentation surélevées, aires d'exercice à surface inclinée et rigoles d'évacuation de l'urine, aires de remplissage et de nettoyage pour les engins de pulvérisation.

2.3.3 Aides financières (*aide initiale, aides financières AEP, aide au financement d'achats*)

Des prêts sans intérêts ou avec intérêt réduit sont en outre possible comme aide au démarrage du/de la jeune agriculteur.trice (aide initiale), pour le financement d'achat de terres ou d'exploitations ou comme aide financière ensuite de difficultés financières.

2.3.4 Projets de développement régional agricole PDRA

Les PDRA ont pour but de favoriser la création de valeur ajoutée dans l'agriculture et la coopération dans une région. Il existe deux types de PDRA. Le premier type est les PDRA intersectoriels qui englobent plusieurs chaînes de création de valeur et incluent également la coopération régionale avec des secteurs non agricoles, comme le PDRA ouest vaudois. Le deuxième type est les PDRA axés sur une chaîne de création de valeur ajoutée et qui sont soutenus par au moins trois entités économiquement indépendantes au sein de la même chaîne de création de valeur régionale, comme le PDRA Filière Noix. Ces projets comportent plusieurs projets partiels qui peuvent contenir plusieurs sous-projets. Les aides financières peuvent être une participation à des infrastructures, mais aussi du soutien à des mesures de marketing par exemple ou une aide financière à un sous-projet dans une phase de démarrage en attendant qu'il atteigne l'équilibre économique.

2.4 Les types de subventions et de crédits remboursables possibles¹

Les mesures d'améliorations structurelles sont soutenues par des prêts (à rembourser) et/ou des subventions (à fonds perdus), selon le type de mesure et la localisation de l'ouvrage. Certaines mesures ne donnent droit qu'à des prêts ou qu'à des subventions.

2.4.1 Prêts fédéraux gérés par le canton FIA².

La Confédération met à disposition des cantons 2,55 milliards de francs pour alimenter le fonds de roulement pour les prêts sans intérêts à titre de crédits d'investissement (FIA), la part vaudoise est de 201 millions de francs.

La Confédération met en outre à disposition des cantons 159 millions de francs pour alimenter le fonds de roulement pour les prêts sans intérêts à titre d'Aide aux exploitations paysannes pour des mesures d'aides financières en cas de difficultés financières, la part vaudoise est de 12 millions de francs. Pour solliciter ces fonds, le canton doit approvisionner le fonds du roulement cantonal à part égale.

Les cantons sont chargés de traiter les demandes. Les cantons assument le risque de créancier et peuvent à ce titre refuser des demandes notamment sur des critères économiques.

La présente demande de crédit-cadre ne concerne pas ces crédits qui sont financés par la Confédération.

¹ Loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise (LVL Agr ; BLV 910.03), Titre II, Chapitre I

² LVL Agr, chap. II, art. 46 ss.

2.4.2 Prêts cantonaux FIR¹.

Le canton dispose d'un fonds de roulement pour l'octroi de prêts par le Fonds d'investissement rural FIR de 120 millions de francs.

La présente demande de crédit-cadre ne concerne pas ces crédits cantonaux.

2.4.3 Subventions cantonales².

Les subventions cantonales, nommées « Subventions AF », font l'objet du présent EMPD. Elles sont mises à disposition par crédits-cadre.

Le canton est libre d'édicter la liste des mesures qu'il entend soutenir et les montants qu'il prévoit par mesure notamment.

2.4.4 Subventions fédérales.

La Confédération octroie pour certains projets des subventions fédérales, à la condition que le canton participe proportionnellement. La proportion minimale varie selon le type de projet. La participation cantonale va de CHF 0,80 à CHF 1.- par CHF 1.- de subvention fédérale³.

Si le canton ne soutient pas un type de mesure, ou le fait à un taux inférieur aux maxima prévus dans la législation fédérale, la Confédération n'octroiera pas de subvention dans le premier cas et octroiera des subventions réduites dans le second cas⁴.

2.5 Les bénéficiaires des aides financières

Le bénéficiaire des aides peut varier selon le type de mesure. Dans tous les cas, le bénéficiaire est le maître d'ouvrage. Il décide du moment du projet et généralement de l'ampleur de l'ouvrage.

Il adresse sa demande d'aide financière avant le début des travaux au canton. Le canton instruit sa demande, assure la coordination éventuelle avec d'autres offices ou services, demande les subventions fédérales le cas échéant. L'octroi des aides fait l'objet d'une décision.

Le volume de demandes, et partant des besoins financiers, est difficile à prévoir dans ce fonctionnement bottom up. Le nombre de demandes peut varier selon un grand nombre de facteurs allant des possibilités légales au climat économique propice aux investissements.

2.5.1 Exploitation agricole individuelle

Certains types de mesures sont possibles pour une exploitation agricole individuelle, par exemple les aides à l'investissement pour des bâtiments pour la détention de bétail. Le bénéficiaire est dans ce cas l'agriculteur.trice.

2.5.2 Groupement d'exploitations agricoles

Certains types de mesures nécessitent l'action commune de plusieurs agriculteurs.trices. C'est notamment le cas pour les fromageries villageoises. La forme juridique choisie n'est pas décisive, bien qu'il s'agisse majoritairement de sociétés coopératives, mais les aides ne sont possibles que si deux tiers des parts sont effectivement détenues par des agriculteurs.trices en activité.

2.5.3 Syndicats d'améliorations foncières

Pour certaines mesures dans le domaine du génie rural, les propriétaires se réunissent en un syndicat. C'est notamment le cas pour les projets de remaniements parcellaires.

2.5.4 Communes

Pour certaines mesures dans le domaine du génie rural, notamment en ce qui concerne les chemins, les communes peuvent bénéficier d'aides, ceci cependant pour la part correspondant à l'intérêt agricole.

¹ LVL Agr, chap. III, art. 48 ss.

² Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF ; BLV 913.11)

³ Ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS ; RS 913.1), art. 8, al. 2

⁴ Voir chapitre 1.8.1 Effets sur les subventions fédérales

2.6 Cadre légal

2.6.1 Bases légales au niveau fédéral

- Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Lagr ; RS 910.1)
- Ordonnance du 2 novembre 2022 sur les améliorations structurelles (OAS ; RS 913.1)

2.6.2 Bases légales au niveau cantonal

- Loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise (LVLagr ; BLV 910.03)
- Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF ; BLV 913.11)
- Loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux ; BLV 701.43)
- Loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFo ; BLV 921.01.1)

2.7 Effets leviers des subventions AF

2.7.1 Effets sur les subventions fédérales

L'octroi de subventions cantonales a un effet de levier direct sur la mise au bénéfice de subventions fédérales. L'Ordonnance sur la améliorations structurelles (OAS, RS 913.1) stipule en son article 8 que « *L'octroi d'aides financières par la Confédération requiert une contribution cantonale. Celle-ci est versée sous la forme d'une prestation pécuniaire à fonds perdu* ». La part minimale cantonale varie de 80 % à 100 % de la subvention fédérale selon le type de mesure.

En moyenne des quatre dernières années, pour chaque franc de subvention cantonale, la Confédération a octroyé 57 centimes de subvention fédérale.

2.7.2 Effets sur l'économie régionale

Les subventions pour les améliorations structurelles sont presque exclusivement octroyées pour la réalisation d'infrastructures. Leur octroi débouche sur la réalisation de travaux, en grande partie en zones rurales, favorisant l'économie régionale.

Selon une étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)¹, les subventions fédérales octroyées annuellement à hauteur de 88 millions de francs génèrent des effets sur l'économie régionales sur trois niveaux :

- Exécution de projets et construction. Compte tenu de la cascade de commandes régionales générée par la réalisation de l'amélioration structurelle, le calcul montre que les investissements annuels génèrent une valeur ajoutée de 480 millions de francs, correspondant en outre à la valeur ajoutée produite par 4'540 équivalents plein temps (EPT) en une année.
- Exploitation et entretien. Les dépenses d'exploitation et d'entretien génèrent une valeur ajoutée annuelle d'environ 11.3 millions de francs. En admettant une période de 20 ans environ pour les bâtiments et les installations et de 30 ans pour les chemins agricoles, l'étude indique que la valeur ajoutée nette s'élèverait à environ 171 millions de francs, ce qui correspond à 1'730 EPT.
- Utilité. Les retombées positives pour l'investisseur sous la forme d'un gain de productivité, de compétitivité et de capacité de production sont estimées à 389 millions de francs.

L'étude conclut ainsi à un total de valeur ajoutée nette actualisée de 1'040 millions de francs, à mettre en relation avec les 88 millions de francs de subventions fédérales, correspondant à un total de 6'270 EPT. En outre, l'étude mentionne en outre que d'autres effets sur l'économie régionale, comme l'intérêt de disposer d'un espace rural entretenu pour l'attrait touristique, n'ont pas été pris en compte.

Il y aurait ainsi un facteur multiplicateur de 12 entre les subventions fédérales et la valeur ajoutée réalisée.

2.7.3 Effets sur la durabilité

L'intégration de critères de durabilité pour l'octroi de subventions pour des améliorations foncières doit également permettre de renforcer les effets de leviers positifs en matière de durabilité.

¹ Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Beitragsprojekte der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung, econcept AG et Flury&Giuliani GmbH, 7 mars 2022

3. PRÉSENTATION DU PROJET

3.1 Historique financier

Tableau. Historique des crédits-cadres précédents. Montants en MCHF.

Date décret	13.05.2014	2.06.2015	3.11.2015	13.03.2018	17.12.2019	21.12.2021	20.12.2023
Période	2010-2014	2015-2017	¹	2017-2019	2019-2021	2021-2023	2023-2025
Objet inv. No	I.000132.02 ²	I.000385.01	I.000395.01	I.000515.01	I.000750.01	I.000751.01	I.000811.01
Montant	15 millions	22 millions	4 millions	20 millions	24 millions	30 millions	40 millions
Etat octrois	15 millions	22 millions	3 millions	20 millions	24 millions	30 millions	27 millions ³
Octrois jusqu'au...	Terminé	Terminé	Terminé	Terminé	Terminé	31.03.2026	04.06.2028

3.2 Engagements futurs

3.2.1 Tendances

Il y a une interdépendance entre subventions fédérales et cantonales, dans la mesure où la Confédération n'octroie des contributions que si le canton verse sa part. Les réflexions sur l'évolution des besoins et la réalisation de planifications budgétaires doivent de facto être faites en parallèle. En effet, rien ne sert que la Confédération augmente ses budgets si les cantons ne font pas de même. L'inverse est aussi vrai : disposer de davantage de subvention cantonale sans obtenir la contrepartie fédérale diminuerait l'effet levier décrit au chapitre 2.7.1.

C'est dans cette optique que la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a chargé, en février 2022, l'OFAG de concevoir, dans le domaine des améliorations structurelles, une stratégie de développement à long terme qui soit à la hauteur des futurs enjeux⁴. Le rapport a été élaboré en collaboration avec les cantons. Il ressort du rapport qu'on peut s'attendre à une augmentation des besoins en matière de subventions de 47 à 67 % selon les hypothèses stratégiques retenues à l'horizon 2030 et de 63 à 118 % à l'horizon 2040.

En relation avec la situation vaudoise, le rapport de l'OFAG relève une augmentation significative des besoins pour les chemins agricoles, notamment à cause d'un effet de rattrapage consécutivement à des années où les moyens ont manqué. On peut s'attendre à ce que cette analyse se concrétise dans le canton, dans la mesure où les projets en lien avec les chemins représentent 27 % des subventions cantonales octroyées ces cinq dernières années.

Par ailleurs, le rapport de l'OFAG attire l'attention sur les effets du changement climatique. La gestion de l'eau va devenir prioritaire et les projets d'irrigation pourraient se multiplier. Cela impactera logiquement le besoin en subventions cantonales, mais pas directement le crédit-cadre dont il est question ici. De fait, ces projets seront réalisés à l'échelle régionale et leur coût sera de telle importance que les subventions pourraient dépasser le million de francs, imposant dès lors de facto un crédit spécifique.

Dans le domaine des constructions rurales et autres mesures à titre individuel sur les exploitations agricoles, les nouvelles mesures pouvant être mises au bénéfice de subventions en lien avec la diminution de la charge sur l'environnement, le bien-être animal et les impacts paysagers vont accroître les besoins.

¹ Crédit-cadre pour la mise en conformité des porcheries.

² Crédit additionnel au crédit-cadre de CHF 32 millions alloué par décret du 15 mars 2011.

³ Etat au 27.08.2025

⁴ Rapport « Stratégie Améliorations structurelles 2030+ Rapport en exécution du mandat adressé à l'OFAG par la Commission des finances du Conseil national du 22.02.2022 ». Couramment appelée « Stratégie AS2030AS2030+ ».

3.2.2 Prévision des subventions pour le prochain crédit-cadre

Établir une prévision est rendu complexe par le fait que l'octroi de subventions AF est un processus bottom up. Les subventions sont octroyées sur des demandes faites par les requérants. L'évolution des demandes peut varier selon de nombreux critères comme une demande du marché, la confiance dans le contexte économique, la stabilité politique, la santé financière des communes ou des mises en conformité à la suite d'une modification législative.

Une analyse a été faite mesure par mesure. Pour les mesures sur lesquelles sont prévues les fluctuations ou les mesures les plus importantes, il sied de relever :

- **Mesure C1 Infrastructures agricoles communales.** C'est pour cette mesure que la prévision est la plus aisée, dans la mesure où ces projets prennent un certain temps à être réalisés et que les projets qui pourront être subventionnés par ce crédit-cadre sont déjà connus. Il est prévu une augmentation de 70 % pour le prochain crédit-cadre. Ces projets représenteront 30 % de toutes les subventions.
- **Mesure C3 Réseaux écologiques et de qualité du paysage.** Ces réseaux se sont développés sur toute l'étendue du canton. Dès 2028, les projets de réseaux et de qualité du paysage seront regroupés et bénéficieront de contributions à la biodiversité régionale et la qualité du paysage. La volonté est aujourd'hui d'en simplifier la gestion en les regroupant autant que faire se peut. Leurs objectifs s'appuieront notamment sur le plan sectoriel Infrastructures écologiques (IE) et la conception du paysage, comme le recommandent les directives de la Confédération. La mise en œuvre s'accompagnera de conseils pour assurer de la prise de mesures aux endroits qui le nécessitent. Les études nécessaires, la promotion des mesures écologiques nécessaires et leur mise en œuvre peuvent être subventionnées. Il est prévu une augmentation de 691 %. Ces projets représenteront 3 % de toutes les subventions.
- **Mesures C4 et C5/6 Bâtiments ruraux.** On estime que le nombre de demandes va rester stable. Ces projets ne sont pas subventionnés en % des coûts, mais sur la base de forfaits à l'unité (par exemple par tête de bétail, par m³ de fosse à lisier, etc.). Ces forfaits n'avaient pas été mis à jour depuis longtemps malgré le renchérissement. L'OFAG a adapté les forfaits, ce qui entraîne une augmentation proportionnelle des subventions cantonales. Il est prévu une augmentation de 36 %. Ces projets représenteront 35 % de toutes les subventions.
- **Mesure C8 Mesures environnementales¹.** Le catalogue des mesures subventionnables s'élargit, avec notamment des soutiens aux véhicules agricoles électriques, l'assainissement de bâtiments pollués par des PCB, etc. Il est prévu une augmentation de 41 %. Ces projets représenteront 5 % de toutes les subventions.
- **Mesure C12 Mesures viticoles.** Le soutien aux infrastructures viticoles commence à être connu, le nombre de requêtes est en constante augmentation. Il est prévu une augmentation de 88 %. Ces projets représenteront 10 % de toutes les subventions.
- **Mesure C13 Variétés robustes.** Pour augmenter la résilience au changement climatique, la plantation de cépage et de variétés de fruitiers robustes peut être subventionnée. Ces mesures permettent de faire bénéficier viticulteurs et arboriculteurs de subventions AF. Il est prévu une augmentation de 69 %. Ces projets représenteront 1 % de toutes les subventions.

D'une manière générale, l'augmentation des coûts des constructions, en moyenne 1 % par année², induit directement une augmentation proportionnelle des subventions.

En fine, la prévision de subventions AF pour le crédit-cadre 2026-2029 atteint CHF 57'830'000.-. La répartition par mesure est présentée dans le tableau ci-dessous.

¹ Réduction des émissions d'ammoniac, réduction de la pollution, protection du patrimoine et du paysage.

² Indice suisse des prix de la construction.

Tableau. Prévisions de subventions par mesure pour le crédit-cadre 2026-2029

	Mesure	Subventions
C1	Nouveaux syndicats, communes et associations	17'000'000
C1.1	Anciens syndicats, octrois effectués sur les CC bouclés	100'000
C2	Projets de développement régional agricole (PDRA)	100'000
C3	Réseaux écologiques / Paysage	1'930'000
C4	Bâtiments ruraux et viabilités en zones des collines et de montagne	11'300'000
C5/C6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	8'500'000
C7	Projets liés au développement des filières de production	3'300'000
C8	Mesures de protection des eaux (places de lavage, fosses, fumières, etc.)	2'800'000
C9	Réseaux d'adduction d'eau	4'200'000
C10	Réseaux d'irrigation et assainissement	1'700'000
C11	Mesures Lavaux art. 12	300'000
C12	Plan de relance viticole	5'600'000
C13	Plantation de variétés robustes de plants de vigne et d'arbres fruitiers	400'000
C14	Autres projets	600'000
	Total	57'830'000

Le crédit-cadre actuellement en vigueur (I.000811.01) devrait permettre les octrois 2025 et les octrois du premier trimestre 2026. Si les octrois sur le prochain crédit-cadre 2026-2029 sont possibles jusqu'au premier trimestre 2029, représentant une durée de 3 ans, ce crédit-cadre devrait s'élever à 57,83 millions de francs. En fonction de l'avancement de certains dossiers, il est probable que les montants par mesure varient quelque peu durant la période.

Tableau. Octrois réalisés par année sur différents crédits-cadres et projection pour le prochain crédit-cadre (MCHF)

	Octrois réalisés			Projection					Total
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
									11,6
Prochain crédit-cadre					12,2	19,0	9,0	7,6	57,8
I.000811,01			14,3	18,9	6,8				
I.000751,01	16,6	13,4	0,9						
I.000750,01	0,3	0,3	1,5						
Total	16,9	13,8	16,6	18,9	19,0	19,0	19,0	19,2	

3.3 Application informatique

Le traitement des dossiers d'améliorations structurelles est complexe à plusieurs titres.

- Application du droit fédéral et cantonal. La Confédération prévoit des mesures d'améliorations structurelles comme axe de la politique agricole (voir chapitre 1.1). Les cantons sont chargés de l'exécution, ils doivent disposer d'une base légale spécifique ad hoc. Aux bases légales cantonales nécessaires à l'application du droit fédéral s'ajoutent les bases légales cantonales pour la réalisation de mesures strictement cantonales, avec chaque fois les différents niveaux d'actes juridiques (loi, ordonnance, règlement d'application, etc.).
- Compétences décisionnelles partagées. Le canton décide de l'octroi des subventions cantonales. Si la Confédération délègue la compétence d'octroi des crédits d'investissement (FIA) aux cantons, elle conserve la compétence en matière de subventions fédérales, qu'elle conditionne cependant au fait que le canton ait octroyé sa part. S'agissant des crédits à rembourser (FIA, FIR, AEP), le canton a confié la compétence par délégation à l'OCA¹, via les Fonds d'investissements agricoles FIA et d'investissement rural FIR. Ainsi, pour un même dossier, trois instances peuvent être amenées à prendre une décision.
- Différents acteurs, même au niveau cantonal. La Confédération et les cantons sont actifs conjointement pour ces tâches communes de politique fédérale. Au niveau vaudois, le travail se partage entre la DGAV et l'OCA auquel des tâches ont été confiées par délégation. La DGAV a cependant un devoir d'assurer la haute surveillance des tâches confiées.
- Un horizon temps variable. Le traitement de certains dossiers peut être de l'ordre de quelques semaines mais peut s'étendre sur plusieurs années pour des projets plus complexes ou plus vastes, voir des dizaines d'années pour des projets de génie rural d'envergure.

Parallèlement au traitement des dossiers, la DGAV doit assurer la gestion financière et la planification des crédits-cadres de subventions AF.

Les collaborateurs.trices de la DGAV ne disposent toutefois d'aucune application informatique leur permettant le traitement des dossiers.

Plusieurs déficits relevés par la Cour des comptes dans son rapport No 88 pourraient être corrigés en mettant à disposition de la DGAV une application informatique adéquate, notamment en ce qui concerne l'application rigoureuse des processus et procédures décrits pour l'exécution de la tâche, la qualité de traitement des dossiers, la documentation des incidents ou le monitorage performant et sûr du secteur. Le rapport mentionne cette absence de gestion informatique centralisée des dossiers (page 17).

Pour développer une application informatique, pour laquelle un cahier des charges a d'ores et déjà été établi, la DGAV inclut dans le présent crédit-cadre un montant de CHF 220'000.-.

3.4 Dotation en personnel

La Cour des comptes, dans son rapport No 88, relève également des manques sur le contrôle des projets subventionnés et dans l'exécution de la tâche de haute surveillance que la DGAV doit exercer sur les missions confiées à l'OCA. Elle recommande l'instauration d'un contrôle des projets subventionnés, afin de prévenir le risque d'inefficacité des subventions. Elle recommande en outre d'instaurer une surveillance globale des activités du secteur AF de la DGAV et des tâches déléguées à l'OCA.

Pour atteindre ces objectifs, il faudra, dans un premier temps, définir des procédures adéquates et ensuite en assurer leur exécution.

Pour la réalisation de ces travaux, un poste d'un équivalent plein temps est nécessaire (ingénieur-e conseil en AF), représentant CHF 150'000.- par année, soit CHF 450'000.- pour la période du crédit-cadre. Le conseil pour la mise en œuvre des mesures écologiques et de qualité au paysage pourra être délégué aux organisations professionnelles comme le prévoit le cadre légal en matière (LVLagr, art. 57).

¹ Un office de Prométerre

4. CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

4.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet est inscrit sous l'EOTP I.000840.01 « Améliorations foncières 2026-2029 », Il est prévu au budget 2026 et au plan d'investissement 2027-2030 avec les montants suivants :

(En milliers de CHF
sans décimal)

Intitulé	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029	Année 2030
Budget d'investissement 2026 et plan 2027-2030	100	3000	3000	1000	1000

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF
sans décimal)

Intitulé	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029 et suivantes	Total
Investissement total : dépenses brutes	+8650	+15950	+19100	+47300	+91000
Investissement total : recettes de tiers	-2850	-5700	-6850	-17100	-32500
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	+5800	+10250	+12250	+30200	+58'500

Lors de la prochaine révision, les TCA seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe allouée,

4.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 25 ans à raison de CHF 2'340'000.- par an.

4.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 58'500'000 x 4 % x 0,55) CHF 1'287'000.-

4.4 Ressources humaines

Cet EMPD prévoit la création d'un poste en CDD liés à la conduite des différentes mesures (voir chapitre 3.4). Compte tenu des besoins en ressources humaines pour la gestion, la coordination et le paiement des mesures proposées, le présent projet de décret nécessite la création de 1 ETP (ingénieur conseil en AF). Cette demande est calculée sur une base de CHF 150'000. Ce montant correspond au salaire, tous frais compris (charges sociales, frais de déplacement et de repas, autres frais de fonctionnement tel que mobilier, matériel et fournitures) pour une ingénierie ou un ingénieur, par ETP à 100 % durant 3 ans.

4.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

La compensation des charges nouvelles correspondant au 19.14% des charges globales sera intégrée au budget de la DGAV à hauteur de CHF 694'028.-, à la rubrique 3636.

		SP / CB 2 positions	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029	En milliers de francs sans décimale
	Intitulé						
	Personnel supplémentaire (ETP)						
	Charges supplémentaires						
	Charges de personnel		-	-	-	-	
	Autres charges d'exploitation		-	-	-	-	
A	Total des charges supplémentaires		-	-	-	-	
	Diminutions de charges						
	Charges de personnel		-	-	-	-	
	Autres charges d'exploitation	041.36	0	694	694	694	
B	Total des diminutions de charges		0	694	694	694	
	Augmentation des revenus						
C	Augmentation de revenus		-	-	-	-	
	Autres revenus d'exploitation		-	-	-	-	
C	Total des augmentations de revenus		-	-	-	-	
D	Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements (D = A - B - C)		-0	-694	-694	-694	

4.6 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les améliorations foncières sont en lien avec plusieurs mesures et actions du programme de législature :

- Mesure 1.8 – Agriculture et entrepreneuriat : Encourager l'autonomie de la production agricole ;
- Mesure 2.10 – Ressources, milieux naturels et qualité de vie : Protéger les milieux naturels et la population face aux changements climatiques et aux pollutions ;
- Mesure 2.11 – Agriculture durable : accompagner l'agriculture face aux changements climatiques
- Mesure 3.2 – Territoire : Viser une utilisation durable et équilibrée du territoire en tenant compte les divers intérêts en jeu.

Les objectifs et la mise en œuvre des améliorations foncières sont coordonnés avec le PDCn. On mentionnera en particulier les mesures C11 « Patrimoine culturel et développement régional » ; C12 « Enjeux paysagers cantonaux » ; C24 « Paysages dignes de protection » ; E11 « Patrimoine naturel et développement régional » ; E13 « Dangers naturels » ; E21 « Pôles cantonaux de biodiversité » ; E22 « Réseau écologique cantonal » ; E24 « Espace réservé aux eaux » ; E26 « Correction du Rhône » ; F11 « Priorités du sol » ; F12 « Surfaces d'assolement » ; F22 « Produits du terroir » ; F44 « Eaux souterraines » ; F51 « Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie » et R1 « Projets d'agglomération » .

4.7 Environnement, durabilité et climat

Etant donné leur nature, les projets soutenus par les AF contribuent déjà à l'atteinte de ces objectifs. Par exemple, dans la construction de bâtiments ruraux pour le bétail, les projets améliorent le bien-être animal, la protection de l'eau (construction de fosses à purin et de fumières, construction de places pour

le lavage de pulvérisateurs de produits phytosanitaires), la protection de l'air (couverture de fosses à purin, purificateurs d'air). Dans les projets de génie rural sont régulièrement joints des aspects favorisant la biodiversité (revitalisation, remise de cours d'eau à ciel ouvert, etc.) ainsi que des mesures d'amélioration de la qualité des sols. Sur le plan économique de la durabilité, les projets sont réalisés dans la très grande majorité par des entreprises locales, dynamisant ainsi l'économie locale.

Aux mesures historiquement soutenues par les AF s'ajoutent les évolutions en cours et à venir. En effet, le panel de mesures pouvant bénéficier de subventions AF en lien avec l'environnement à l'adaptation au changement climatique s'élargit continuellement, autant au niveau fédéral que cantonal.

Avec ce crédit-cadre, et grâce au renforcement des critères de durabilité nécessaires à l'obtention des subventions, en collaboration avec l'OCDC et les experts-métiers, les projets soutenus par des subventions AF contribueront significativement à la réalisation de la vision et de la politique agricole vaudoise. Les critères devront permettre de favoriser la ressource bois. Le renforcement de la prise en compte de la durabilité dans les subventionnements permettra l'amélioration et la réduction de l'impact des projets sur l'environnement, le renforcement du développement rural et la réduction de la consommation d'énergie du bâti agricole.

Les subventions AF financeront directement des mesures prévues dans le Plan climat vaudois 2^e génération.

4.8 Égalité entre femmes et hommes et inclusion

Néant

4.9 Enfance et jeunesse (art. 2a LSAJ)

Néant

4.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163, alinéa 2 Cst-VD et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'Etat, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation précitée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée. Les paragraphes suivants démontrent que les subventions AF remplissent les conditions d'une charge liée au sens de l'article 7, alinéa 2 LFin.

4.10.1 Principe de la dépense

Introduction

Les subventions en faveur des améliorations foncières visent notamment à améliorer les conditions de vie et les conditions économiques dans l'espace rural, à améliorer les conditions de travail, de production et de mise en valeur des produits dans l'agriculture et de promouvoir l'exploitation durable et l'entretien des paysages ruraux ainsi que de contribuer à la réalisation d'objectifs écologiques (cf. art. 1 LAF). Elles sont accordées pour des mesures individuelles ou collectives. Dans une perspective de développement durable, les projets d'améliorations foncières prennent en compte d'autres intérêts tels que ceux de l'agriculture, de la protection de l'environnement ou de la nature et du paysage. Ils doivent par ailleurs être coordonnés avec le développement économique régional (cf. art. 1, 5 et 6 LAF).

Tâches constitutionnelles fédérales et cantonales

Ces mesures découlent tant de la Constitution fédérale que de la Constitution cantonale vaudoise qui confèrent à l'Etat et aux communes notamment les tâches suivantes :

- veiller à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol ;
- conserver, protéger, enrichir et promouvoir le patrimoine naturel ;
- sauvegarder l'environnement naturel et surveiller son évolution ;
- définir les zones et régions protégées, en particulier la région de Lavaux ;

- veiller à l'approvisionnement en eau et en énergie ;
- prendre des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement.

Ces tâches constitutionnelles de portée générale sont reprises en détail dans les législations fédérale et cantonale topiques relatives, entre autres, à la protection de l'environnement (art. 1 à 3 RVLPE), à la protection des eaux (art. 41 ss LPEP), à l'aménagement du territoire (art. 1 à 3, 16 à 16b, 17, 24c, 29 et 30 LAT ; 1, 2 et 4 LATC), à l'agriculture (art. 1, 2 et 87 à 112 LAg ; 1, 2, 6 à 10, 27 à 29, 33 à 34, 40 al. 1 let. d et 56 à 69 LVLAg), à la protection du patrimoine naturel et paysager (not. art. 2, 4 ss et 33 LPrPNP et LLavaux) ainsi qu'en particulier aux améliorations foncières. Elles figurent également en bonne place dans le programme de législature et dans le Plan directeur cantonal.

Bases légales fédérales et cantonales

La Confédération considère que la mise en œuvre de la politique agricole est une tâche publique, qu'elle définit comme étant une tâche commune (" Verbundaufgabe ") des cantons et de la Confédération (pour une illustration cf. l'avant-projet de Message du Conseil fédéral concernant l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021, p. 42). La Confédération entend par " tâches communes " des tâches qui relèvent de la compétence de plusieurs instances et/ou niveaux étatiques et qui ne peuvent être menées à bien que dans le cadre d'un travail de collaboration ". La politique agricole constitue manifestement une tâche publique fédérale et cantonale dont l'accomplissement requiert la prise en charge de certains coûts par le Canton. Tel est le cas du domaine des améliorations structurelles dont les améliorations foncières font partie (cf. notamment art. 1 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles, [OAS ; RS 913.1]). La Confédération relève à ce propos que, si un canton entend bénéficier de nouveaux fonds fédéraux, il doit d'abord verser la même somme dans le fonds de roulement. Cette clé de répartition découle de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). De plus, en matière d'améliorations foncières (structurelles selon le texte fédéral), un cofinancement est exigé des cantons. Ce cofinancement résulte du fait que ces mesures demandent une évaluation et une participation financière cantonale afin de répondre aux besoins locaux et régionaux et d'assurer la coparticipation et la cogestion (cf. Message du Conseil fédéral concernant l'évolution future de la politique agricole pour les années 2014-2017, FF 2012 1857, 2012, 2092).

Du fait de leur interdépendance au niveau de la définition de la mesure subventionnable et de son financement, l'exécution de cette tâche publique impose un certain nombre de contraintes au canton qui ne bénéficie d'aucune marge de manœuvre.

En effet, le droit fédéral impose la contribution minimale dont le Canton doit s'acquitter (art. 8 OAS). Il fixe également la procédure que les cantons doivent suivre lors de l'octroi de la subvention AF (les demandes doivent être adressées au canton qui les examine, et, s'il estime que les conditions d'octroi d'une contribution sont réunies, il présente une demande à l'OFAG). Les cantons ne bénéficient d'aucune latitude dans l'exécution des dispositions en matière d'améliorations foncières (art. 53 ss OAS).

Afin d'illustrer une nouvelle fois le caractère lié des dépenses en matière d'améliorations foncières, on peut prendre l'exemple de l'article 93, alinéa 3 LAg qui prévoit que : "L'octroi d'une contribution fédérale est subordonné au versement d'une contribution équitable par le Canton, y compris les collectivités locales de droit public." Ainsi, si le canton de Vaud entend lui aussi permettre à des entreprises individuelles ou collectives, sises sur son sol, de pouvoir bénéficier des subventions fédérales, il a l'obligation de procéder à l'octroi d'une contribution équitable. La quotité et le moment de la dépense sont imposés par la législation fédérale. Les autorités cantonales ne jouissent d'aucune marge de manœuvre.

De même, lorsque les améliorations foncières sont réalisées avec l'aide de la Confédération, les cantons doivent notamment veiller à ce que les ouvrages, installations et bâtiments ruraux, soient bien entretenus (art. 103 al. 1 let. b LAg). À défaut, les cantons peuvent être tenus de rembourser les contributions (art. 103 al. 2 LAg). Ainsi, l'autorité cantonale ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant au principe, à l'ampleur et au moment de l'engagement des charges relatives au subventionnement des améliorations foncières.

Les objets d'améliorations foncières, lorsqu'ils ne sont pas directement imposés par des dispositions constitutionnelles ou légales fédérales et cantonales, rentrent à tout le moins pleinement dans le cadre de l'exécution des tâches publiques, voire de décisions issues directement de votations populaires.

Par ailleurs, la LAT révisée, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, a encore renforcé cette notion de tâche en imposant aux collectivités publiques (cantons et communes) la préservation des zones agricoles. Dans ces conditions et pour remplir les exigences de la LAT, l'État doit pouvoir disposer des moyens lui permettant de venir en aide au monde agricole, notamment par le biais des crédits-cadres d'améliorations foncières.

4.10.2 Quotité de la dépense

Les bases légales fédérales et cantonales posent divers principes quant à la fixation des taux de subventionnement : plafonnement, différenciation entre plaine et montagne, entre entreprises individuelles ou communautaires et coût des travaux. Il existe une différence entre les coûts effectifs d'une part, et les montants subventionnables, d'autre part. Les dépenses relatives aux AF ne peuvent être subventionnées que si elles sont nécessaires à un accomplissement économique et rationnel de la tâche.

Les montants annuels de subventions AF augmentent régulièrement. Plusieurs facteurs cumulatifs expliquent cette tendance. Des infrastructures réalisées il y a plusieurs décennies nécessitent une mise à jour ou un renouvellement. Ces mesures sont lancées, mais avec un effet de rattrapage, c'est en particulier le cas pour les chemins agricoles dans les communes. De nouvelles mesures, notamment en faveur de l'environnement, sont subventionnées, augmentant ainsi les montants nécessaires. Des investissements sont essentiels pour s'adapter au changement climatique, qu'il s'agisse d'infrastructures pour l'irrigation des cultures ou le changement de variétés (arbres fruitiers ou vigne) pour des variétés plus robustes. In fine, l'indice des coûts de construction met en évidence une augmentation annuelle quasi-linéaire de 1 %.

Les critères contenus dans les dispositions légales et réglementaires fédérales et cantonales en matière de subventionnement des objets AF sont si nombreux, variés et contraignants, qu'il faut admettre que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à la quotité de la subvention envisagée.

4.10.3 Moment de la dépense

La planification financière montre que le crédit-cadre actuel sera totalement engagé dans le premier trimestre 2026. Un nouveau crédit-cadre est nécessaire pour la continuation des tâches.

À cela s'ajoute le fait que l'octroi des subventions demandées revêt un caractère d'urgence indéniable puisqu'une partie des montants doit servir à financer des projets et des actions ayant déjà obtenu l'aval du Conseil d'État ou dont une partie de la réalisation a déjà débuté, par exemple, par la mise en œuvre ou l'achèvement d'études préliminaires.

4.10.4 Conclusion

Au vu de ce qui précède, l'existence de bases légales ainsi que l'exécution d'une tâche publique ont clairement été démontrées. Des explications concernant la quotité et le moment de la dépense ont été fournies. Les mesures qui découlent de l'accomplissement des buts d'améliorations foncières figurant dans les législations cantonales et fédérales constituent des dépenses obligatoires à la réalisation d'une tâche étatique, d'une part, et, d'autre part, le caractère indispensable de ces dépenses est difficilement discutable.

Dès lors le Conseil d'État considère, sur le principe, que les charges engendrées par le décret sont des dépenses liées. Cependant, une partie des charges est toutefois considérée comme nouvelle en ce sens que les projets ne sont pas encore tous identifiés et que le Conseil d'État peut opérer certains choix dans les marges de manœuvre prévues par la LAF.

Considérant les projets à venir non connus estimés à CHF 11'194'000, la part des charges nouvelles correspond donc à 19,14 %. Ainsi, les charges d'intérêts et d'amortissement seront compensées par le DGAV à hauteur de CHF 694'028.- dès 2027.

Pour le surplus, considérant qu'une partie des charges induites par le présent crédit-cadre sont qualifiées de nouvelles, le projet de décret est soumis au référendum facultatif tel que prévu à l'article 84 alinéa 1 Cst-VD.

4.11 Conséquences sur les communes

Par les travaux entrepris pour la réfection ou la remise en état des ouvrages à destination agricole ou du patrimoine alpestre utile à l'exploitation des alpages, lesquels sont majoritairement propriété des communes, ces dernières sont directement concernées par les crédits AF.

4.12 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

L'attribution et la gestion des subventions à titre d'améliorations foncières, fondées sur la loi sur les améliorations foncières, sont conformes à l'article 11 de la loi sur les subventions. Elles sont octroyées par le biais d'une décision ou d'une convention.

4.13 Incidences informatiques

Développement d'une application informatique (voir chapitre 3.3).

4.14 Simplifications administratives

Le développement d'une application informatique (voir chapitres 3.3), dont le financement est demandé via le présent crédit-cadre va permettre une simplification administrative.

4.15 Protection des données

Néant.

4.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

La compensation des charges nouvelles correspondant au 19.14% des charges globales sera intégrée au budget de la DGAV à hauteur de CHF 694'028.-, à la rubrique 3636.

Intitulé	SP / CB 2 positions	En milliers de francs (sans décimal)			
		Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029
Personnel supplémentaire (ETP)					

Charges supplémentaires					
Charges de personnel					
Charges informatiques					
Autres charges d'exploitation					
...					
Total des charges supplémentaires : (A)		0	0	0	0
Diminution de charges					
Désengagement des solutions remplacées					
Diminution de charges d'exploitation/ compensation					
Charges de transfert/ compensation	041/36	0	694	694	694
Total des diminutions des charges : (B)		0	694	694	694
Revenus supplémentaires					
Revenus supplémentaires					
Revenus extraordinaires de préfinancement					
Autres revenus d'exploitation					
...					
Total augmentation des revenus : (C)		0	0	0	0

Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements : (D = A-B-C)		-0	-694	-694	-694
--	--	-----------	-------------	-------------	-------------

Charge d'intérêt (E)		1'28 7	1'287	1'287	1'287
Charge d'amortissement (F)		2'340	2'340	2'340	2'340

Total net (H = D + E + F)		3'627	2'933	2'933	2'933
----------------------------------	--	--------------	--------------	--------------	--------------

SP : service publié / CB : compte budgétaire MCH2 à 2 positions

(Ajouter les lignes supplémentaires nécessaires dans ce tableau)

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret accordant un crédit-cadre de CHF 58,5 millions, en vue de financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour les années 2026 à 2029.

**PROJET DE DÉCRET
accordant au Conseil d'État un crédit-cadre de CHF 58,5
millions destiné à financer les subventions cantonales en
faveur de projets d'améliorations foncières agricoles pour les
années de 2026 à 2029
du 29 octobre 2025**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'État

décrète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 58,5 millions est accordé au Conseil d'État pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour les années de 2026 à 2029.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 25 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.