

Projet « Désenchevêtrement 27 »

---

# Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres : OFAG, AFF, CDCA

---

## Groupe de tâches « Améliorations structurelles dans l'agriculture »

### 1. Situation actuelle

Les mesures destinées à l'amélioration des structures au sens de l'art. 2, al. 1, let. d, et du titre 5 de la loi sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) permettent à la Confédération et aux cantons de soutenir les exploitations agricoles et agroalimentaires pour leurs investissements à long terme dans les bases de production (sols, infrastructures et machines). Les aides financières prévues à cet effet comptent parmi les plus anciens dispositifs de la politique agricole suisse. Leur introduction remonte à 1884, année de promulgation de l'arrêté fédéral concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, et leur but est double : d'une part, aider l'agriculture et le secteur agroalimentaire à s'adapter à l'évolution de la société, de l'économie et de l'environnement ; de l'autre, contribuer à la réalisation d'objectifs intersectoriels relevant du développement durable, en particulier dans les régions de montagne et les zones rurales, par exemple dans les domaines de la protection de la nature et du paysage, du climat, de l'énergie ou du développement rural dans son ensemble. Les améliorations structurelles sont déterminantes pour l'économie régionale. Selon l'étude « *Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Beitragsprojekte der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung* » [Importance pour l'économie régionale des projets de contribution à l'amélioration des structures agricoles] publiée le 7 mars 2022<sup>1</sup>, la mise en place des projets d'infrastructure subventionnés, leur suivi et leur exploitation génèrent une valeur ajoutée de 1 milliard de francs par an à l'échelle de toute la Suisse, induisant la création d'environ 6000 postes à plein temps. Les principales bénéficiaires en sont les régions de montagne et les zones rurales, économiquement plus faibles.

Sont soutenues, en vertu de l'art. 87a LAgr, les améliorations structurelles dans le génie rural (améliorations foncières, infrastructures de transports agricoles, mesures dans le domaine des améliorations du sol et dans celui du régime hydrique, infrastructures de

---

<sup>1</sup> [https://www.econcept.ch/media/cabinet/2022/06/2418\\_be\\_regionalwirtschaft\\_SV\\_2022\\_03\\_07\\_lang.pdf](https://www.econcept.ch/media/cabinet/2022/06/2418_be_regionalwirtschaft_SV_2022_03_07_lang.pdf)

base dans l'espace rural), dans la construction (constructions et installations servant à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de produits agricoles régionaux, bâtiments d'exploitation et d'habitation, diversification des activités dans les branches connexes à l'agriculture), dans le développement régional (projets de développement régional [PDR], processus de développement de l'espace rural [PDER], et dans les améliorations structurelles supplémentaires (mesures visant à améliorer la santé des animaux et à promouvoir une production particulièrement respectueuse de l'environnement et des animaux, mesures visant à encourager la collaboration interexploitations, mesures visant à encourager l'acquisition d'exploitations et d'immeubles agricoles). Le soutien porte, selon le domaine et les conditions à remplir, sur des mesures individuelles et/ou des mesures collectives. Les aides sont versées sous forme de subventions à fonds perdu (**subventions**) et de **prêts remboursables sans intérêts (crédits d'investissement)**.

Publié en 2023, le rapport « Stratégie Améliorations structurelles 2030+<sup>2</sup> » présente l'évolution à long terme des aides financières destinées à améliorer les structures agricoles. La stratégie AS2030+ a été élaborée par un groupe de projet Confédération-cantons (OFAG et Suissemelio), avec le concours d'autres acteurs (promoteurs de projets, cantons, milieux de l'artisanat et de la protection de l'environnement) regroupés au sein d'un groupe de suivi. Les principaux objectifs sont d'une part renforcer la création de valeur durable, de l'autre garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires dans le contexte du changement climatique. En cas de conflits d'intérêts, des solutions partenariales gagnant-gagnant sont recherchées en collaboration avec les cantons. Toutes les modifications ont été élaborées avec les cantons et étroitement coordonnées avec le développement d'autres aides financières de la politique agricole (notamment des paiements directs) ainsi que d'autres dispositions de la législation agricole (loi fédérale sur le droit foncier rural [LDFR, RS 211.412.11], loi fédérale sur le bail à ferme agricole [LBFA, RS 221.213.2]).

Les mesures et les aides financières sont spécifiées en détail dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS, RS 913.1).

## 1.1. Compétence normative

Les mesures touchant aux améliorations structurelles sont considérées comme une tâche commune. La politique agricole relève de la compétence de la Confédération, qui édicte les principes régissant l'octroi des aides financières dans la LAgr et dans l'OAS. Tout développement ultérieur est étroitement coordonné avec les cantons (art. 44, al. 1, et art. 45, al. 1, Cst., RS 101). Les cantons peuvent, mais ne sont pas tenus de les reprendre. Leur marge de manœuvre est conséquente puisqu'ils peuvent fixer le montant de leurs aides et soutenir d'autres mesures ou projets. Il leur appartient en outre de définir la procédure cantonale d'autorisation et de coordination. Ce sont eux qui examinent et valident les projets ; l'octroi d'aides financières de la Confédération est conditionné à la décision du canton de soutenir financièrement un projet. La Confédération vérifie le

<sup>2</sup> Publié à l'adresse : [https://www.blw.admin.ch/dam/fr/sd-web/t7FE3mdGDccF/AS2030plus\\_Rapport\\_f%20\(1\).pdf](https://www.blw.admin.ch/dam/fr/sd-web/t7FE3mdGDccF/AS2030plus_Rapport_f%20(1).pdf)

respect de la législation fédérale et, dans le cadre de sa haute surveillance, veille à l'application uniforme de celle-ci dans tous les cantons (LAgr, OAS, loi sur les subventions [LSu, RS 616.1]), loi sur la protection de la nature et du paysage [LPN, RS 451], loi sur la protection de l'environnement [LPE, RS 814.01], etc.).

## 1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

Lancés au niveau local, les projets bénéficient d'aides de la Confédération et des cantons octroyées dans le sens d'un soutien compris comme « une aide à s'aider soi-même » (processus ascendant). La responsabilité individuelle et la participation financière qui y sont liées garantissent une réalisation appropriée des ouvrages et une utilisation rigoureuse des fonds. Le canton conseille les maîtres d'ouvrage, examine les possibilités de soutien, met en œuvre une procédure de co-rapport au niveau cantonal, approuve le projet et le publie dans la feuille officielle afin que les organisations actives à l'échelle nationale puissent exercer leur droit de recours. Enfin, il est le garant de la contribution cantonale.

C'est à lui qu'il revient de surveiller l'exécution des travaux et l'entretien, et de veiller à ce que l'aide ne soit pas détournée de son but. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) vérifie la conformité des demandes de subvention cantonale avec le droit fédéral. Il octroie les contributions fédérales et fixe, par une décision de principe, la limite de crédit accordée aux grands projets échelonnés dans le temps. Les projets de développement régional (PDR) font l'objet d'accords tripartites conclus par l'OFAG, le canton et le promoteur. La haute surveillance des améliorations structurelles incombe à l'OFAG, lequel procède à des contrôles aléatoires de l'exécution des mesures et de l'utilisation des fonds fédéraux. Il peut effectuer des contrôles sur site. Pour les projets échelonnés dans le temps, il vérifie également la réalisation des objectifs et le respect des contraintes fixées dans les inventaires fédéraux.

Les aides financières accordées à l'ensemble des mesures d'améliorations structurelles doivent respecter la neutralité concurrentielle (art. 2, al. 5, LAgr), laquelle est vérifiée par le canton (art. 89a, al. 2, LAgr).

## 1.3. Financement

Le financement par la Confédération et les cantons des améliorations structurelles agricoles est considéré comme une tâche commune. Les aides financières sont accordées par la Confédération et les cantons dans le sens d'un soutien compris comme « une aide à s'aider soi-même ». La Confédération et les cantons financent respectivement environ 50 % des contributions, la première prenant à sa charge une part plus importante des coûts des grands projets. La contribution propre des bénéficiaires de mesures de génie rural se situe entre 5 % et 35 %, en fonction de la contribution du canton, de la zone et du type de contribution. Pour les PDR, la contribution propre du promoteur du projet fluctue entre 22 % et 70 % des coûts donnant droit à une contribution, selon la mesure et la zone. De manière générale, la part de la contribution propre du promoteur

correspond à au moins un tiers des coûts, ceci pour toutes les mesures d'améliorations structurelles.

## 1.4. Défis

L'exécution et la répartition des tâches ont fait leurs preuves dans le domaine des améliorations structurelles. La stratégie AS2030+ propose un aperçu des défis et indique où il est nécessaire d'intervenir, à savoir là où les objectifs et mesures actuelles des améliorations structurelles et leur dotation financière s'écartent du cadre de référence des politiques agricole et sectorielles. Les défis se posent pour les cinq objectifs généraux (1. renforcement de la compétitivité entrepreneuriale, 2. amélioration des conditions de travail et de vie dans les exploitations, 3. protection et amélioration de la capacité de production agricole, 4. promotion d'une production respectueuse de l'environnement, du climat et des animaux et 5. renforcement des espaces ruraux, en particulier des régions de montagne) à partir de 2030 ainsi qu'au niveau de la mise œuvre et de la concordance des mesures avec les exigences des politiques sectorielles. Le dernier concerne l'exécution et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, alors que les autres concernent les instruments et ne touchent pas, ou seulement marginalement, à l'objet du présent projet RPT.

La production agricole doit faire face à des contraintes toujours plus élevées. La transformation visée du système alimentaire et les défis qui en découlent dans les domaines du climat et de l'énergie, conjuguée aux objectifs sectoriels – à commencer par ceux de la politique de la biodiversité et du paysage – mettront la cohérence politique de l'exécution à rude épreuve. L'accent mis sur l'efficacité des fonds publics engagés dans les améliorations structurelles, jusqu'alors mesurée de manière sommaire ou par projet, constitue un autre défi.

Il n'est pas facile de fixer la part fédérale dans la mesure où les cantons appliquent différents coefficients de contre-financement et divers pourcentages et forfaits.

La stratégie AS2030+ identifie plusieurs facteurs qui permettraient de renforcer les améliorations structurelles (ch. 6) :

- s'assurer la participation financière des cantons
- rendre les processus efficaces :
  - revoir les modalités de la coopération entre la Confédération et les cantons. Définir clairement et judicieusement les compétences permettrait à moyen terme de dégager des ressources en personnel en faveur du développement stratégique des améliorations structurelles. L'examen de la répartition des tâches doit également tenir compte du fait que depuis le développement du système, les paiements directs fixés et financés uniquement par la Confédération visent essentiellement des objectifs sectoriels. Se pose donc aussi la question de savoir s'il y a lieu d'encourager un certain comportement en versant soit des contributions uniques aux investissements via les améliorations structurelles, soit des contributions annuelles sous forme de paiements directs.

- Il appartient à la Confédération, mais surtout aux cantons, de rendre les processus et les procédures d'examen et d'octroi des aides financières plus efficaces. Afin d'accroître le nombre des projets utiles à l'environnement et à la production agricole, il importe d'aménager les procédures cantonales de telle façon que tous les intérêts concernés soient pris en considération suffisamment tôt.
- améliorer la communication et le savoir-faire
- mesurer l'efficacité des instruments

## 2. Variantes possibles

Plusieurs variantes ont été envisagées :

- désenchevêtrement à 100 % auprès de la Confédération : la tâche relèverait intégralement de la Confédération
- désenchevêtrement à 100 % auprès des cantons : la tâche relèverait intégralement des cantons
- *statu quo* avec d'importantes optimisations : examen des processus, des mesures et des compétences aux différents échelons et propositions d'amélioration en conformité avec la stratégie AS2030+ (chap. 1.4)

Ce sont les seules variantes envisagées. Les variantes entre le *statu quo* et un transfert de tâches à 100 %, ainsi que celles qui se rapportent à des mesures individuelles, seraient en contradiction avec les recommandations de la stratégie et l'objectif de simplification de la politique agricole.

### 2.1. Variante « désenchevêtrement à 100 % auprès de la Confédération » (centralisation)

#### 2.1.1. Orientation

La Confédération s'acquitterait dans ce cas de tâches qui relèvent aujourd'hui du domaine de compétences des cantons : elle déciderait seule de l'élaboration des mesures, de l'exécution (examen des demandes, décision de verser des subventions, controlling) et du financement des aides. Ses tâches seraient les suivantes : accompagnement des maîtres d'ouvrage, examen des soutiens envisageables, coordination des procédures cantonales et fédérales, approbation des demandes et publication. La surveillance de l'exécution des travaux, de l'entretien et d'une éventuelle utilisation non conforme des fonds reviendrait également à la Confédération. Aujourd'hui, la Confédération et les cantons prennent en charge en moyenne environ deux tiers des coûts des projets, toutes

mesures d'améliorations confondues ; par conséquent, la subvention versée par la Confédération correspondrait à deux tiers des coûts, à supposer que les prestations du porteur de projet soient les mêmes.

### 2.1.2. Nécessité de légiférer

Aucune modification constitutionnelle n'est nécessaire ; selon l'art. 104 Cst., l'agriculture relève déjà de la compétence de la Confédération. Modification de la LAgr, du titre 5 notamment.

### 2.1.3. Conséquences financières

À supposer que le montant des subventions publiques reste le même, l'engagement de la Confédération doublerait, car à quelques exceptions près, la Confédération et les cantons financent aujourd'hui à parts égales les améliorations structurelles. Les cantons n'auraient donc plus rien à verser. Le transfert de coûts serait compensé dans le cadre du bilan global. Cependant, le Parlement a approuvé une augmentation des moyens financiers dans le cadre de la stratégie AS2030+ ; si celle-ci est maintenue, la part supportée par la Confédération augmentera et l'allègement de la charge des cantons diminuera au fil des années. Les cantons ne paieraient plus de frais d'exécution, alors que la Confédération devrait mettre en place une organisation chargée de l'exécution. Se poserait la question de savoir si cette dernière ne pourrait/devrait pas continuer de relever des cantons, moyennant indemnisation.

Pour ce qui est des subventions, le passage à un financement « en une seule main », avec un volume de subventions et un nombre de bénéficiaires inchangés, n'entraînerait globalement aucune économie. Une baisse des taux fixés pour les subventions permettrait de financer davantage de projets. On peut de manière générale s'interroger sur la nécessité d'accorder des subventions de plus de 50 % si l'objectif est que les bénéficiaires apportent une contribution propre appropriée. Des économies seraient envisageables à moyen terme du côté de l'exécution puisqu'elle ne relèverait plus de deux échelons de l'État. En revanche, les coûts augmenteraient considérablement pendant la phase de transition, car il faudrait supprimer une structure parfaitement opérationnelle, celle des cantons, et en créer une nouvelle à la Confédération.

### 2.1.4. Évaluation

Le groupe de travail considère qu'une centralisation affaiblirait la subsidiarité. La tâche ne dépasse pas les capacités des cantons et ne requiert pas la mise en place d'une solution nationale uniforme. La proximité avec les bénéficiaires des subventions et la possibilité de fixer des priorités régionales au moment de sélectionner les projets disparaîtraient. Dans le système actuel, les cantons disposent de structures d'exécution plus adéquates, ils connaissent les particularités locales et peuvent mieux en tenir compte.

Le principe de l'équivalence fiscale en pâtirait lui aussi. La compétence décisionnelle incomberait à la Confédération, laquelle supporterait les coûts ; les cantons continueraient de profiter des mesures d'amélioration sans participer à leur financement, alors qu'elles profitent essentiellement au niveau régional, surtout lorsqu'il s'agit de mesures collectives.

La centralisation pourrait améliorer l'efficacité à moyen terme, puisque la double compétence assurée à la fois par la Confédération et les cantons serait supprimée et qu'un seul échelon serait responsable de l'exécution. Il pourrait néanmoins être difficile et coûteux pour la Confédération de créer une structure en charge de l'exécution et d'obtenir les informations locales nécessaires à la réalisation des projets. Les cantons sont nettement plus proches des bénéficiaires. Aussi les frais de contrôle et d'identification des besoins assumés par la Confédération dépasseraient-ils probablement ceux des cantons.

En revanche, une centralisation confirmerait la compétence de la Confédération en matière de politique agricole. Elle simplifierait l'harmonisation avec les autres instruments agricoles (décider par ex. s'il convient de soutenir la mise en œuvre/l'exploitation périodique au moyen de versements uniques ou de paiements directs) et avec les instruments de promotion économique de la Confédération en faveur des régions de montagne et des zones rurales. La valeur ajoutée apportée par une politique agricole « en une seule main » est toutefois jugée moins importante que l'absence d'un ancrage régional et local. Les projets, les directives et les processus seraient certes plus uniformes, mais les requérants bénéficieraient de moins de conseils personnalisés.

Fort de ce constat, le groupe de travail considère que cette variante est moins intéressante que le *statu quo*.

## 2.2. Variante « désenchevêtrement à 100% auprès des cantons » (décentralisation)

### 2.2.1. Orientation

Les cantons s'acquitteraient dans ce cas de tâches qui relèvent aujourd'hui du domaine de compétence de la Confédération. Ils assureraient logiquement la totalité du financement et décideraient du type de subventions à verser (contributions à fonds perdu, crédits d'investissement) et de la constitution de fonds de roulement cantonaux ou supra-cantonaux.

Les cantons seraient autonomes et pourraient agir dans le cadre de leur marge de manœuvre juridique et financière. La Confédération ne prescrirait pas de directives en matière d'améliorations structurelles (pas d'OAS).

### 2.2.2. Nécessité de légiférer

Cette variante exigerait une modification de la Constitution (art. 104 Cst.). Modification de la LAgr, titre 5 notamment.

### 2.2.3. Conséquences financières

À l'heure actuelle, la Confédération et les cantons financent en moyenne deux tiers des coûts des projets en lien avec les améliorations structurelles ; en cas de désenchevêtrement complet auprès des cantons, leurs subventions correspondraient à environ deux tiers des coûts, à supposer que les prestations des porteurs de projets restent les mêmes. Si le montant total des fonds publics était identique, les cantons devraient investir le double, la Confédération et les cantons participant aujourd'hui, à quelques exceptions près, à parts égales aux améliorations structurelles. La Confédération ne verserait plus rien. Le transfert de coûts serait compensé dans le cadre du bilan global. Les cantons seraient libres de décider dans quelle mesure ils souhaitent mettre en œuvre les améliorations structurelles prévues par le Parlement.

Des économies seraient envisageables au niveau de l'exécution, puisque seul un échelon serait impliqué.

### 2.2.4. Évaluation

Le groupe de travail estime que la décentralisation renforcerait la subsidiarité. Seules les règles cantonales s'appliqueraient à l'élaboration des améliorations structurelles (mesures, instruments) et à leur exécution. Les cantons pourraient ainsi davantage tenir compte des besoins régionaux.

Pour l'équivalence fiscale, cette variante est en revanche moins avantageuse que le *statu quo*. La compétence décisionnelle relèverait certes des cantons, lesquels supporteraient les coûts correspondants, mais la Confédération continuerait de profiter des mesures d'améliorations structurelles (occupation décentralisée du territoire, mesures environnementales) sans y participer financièrement.

La mise en œuvre serait moins efficace si chaque canton élaborait et appliquait ses propres directives, procédures et stratégies régionales. En revanche, un seul échelon serait impliqué.

La variante décentralisation ne permettrait plus d'assurer l'harmonisation des améliorations structurelles avec les autres instruments agricoles et avec la politique arrêtée par la Confédération dans d'autres domaines (environnement, par ex.). Les améliorations structurelles seraient décorrélées de la politique agricole fédérale. Il n'y aurait plus d'encouragement uniforme à l'échelle de toute la Suisse ; l'intensité de l'encouragement et l'exécution différeraient d'un canton à l'autre et pourraient se traduire par des disparités, en particulier si certains cantons investissaient moins dans les améliorations structu-

relles agricoles malgré la compensation via le bilan global. La mise en œuvre d'améliorations intercantionales, en lien par exemple avec des mesures de protection des eaux, serait également plus difficile.

À cela s'ajoute le risque d'incitations négatives dès lors qu'un instrument fédéral (paiements directs) et un instrument cantonal (améliorations structurelles) soutiennent les mêmes objectifs.

Le groupe de travail considère que cette variante est moins intéressante que le *statu quo*.

## 2.3. Variante *statu quo* avec d'importantes optimisations

### 2.3.1. Orientation

Le principe de la tâche commune et du financement conjoint par la Confédération et les cantons ne change pas :

- financement Confédération/cantons à parts égales (50/50)
- haute surveillance du ressort de la Confédération, responsabilité des projets auprès des cantons
- stratégie et politique agricole définies par la Confédération
- cadre légal (LAgr et OAS) défini par la Confédération en association avec les cantons, une marge de manœuvre étant prévue pour les contraintes cantonales.

Le *statu quo* suppose toutefois un examen des processus, des mesures et des compétences afin de simplifier les procédures, d'éviter les doublons et de répartir efficacement les compétences décisionnelles. L'OFAG, la CDCA et Suissemelio ont lancé à cette fin un projet en dehors du « Désenchevêtrement 27 ».

### 2.3.2. Nécessité de légiférer

Aucune modification d'ordonnance ne s'impose. En cas d'optimisation importante – adaptation des prestations ou des procédures, notamment –, on peut partir du principe qu'il faudra adapter la LAgr et l'OAS.

### 2.3.3. Conséquences financières

Le principe du financement à parts égales des subventions étant maintenu, il ne devrait pas y avoir de changements majeurs. Les optimisations prévues visent toutefois à faciliter la mise en œuvre et à améliorer l'efficacité tant pour la Confédération que pour les cantons.

### 2.3.4. Évaluation

Cette variante ne constitue pas un désenchevêtrement en tant que tel, mais plutôt une adaptation des enchevêtrements actuels ; le groupe de travail estime que les modifications à apporter aux critères d'évaluation sont relativement mineures. L'objectif de cette variante est de rendre la tâche commune plus efficace et plus efficiente, et d'améliorer le dispositif des subventions.

## 3. Appréciation et recommandations

Le groupe de travail recommande de s'en tenir à la tâche commune et de ne poursuivre ni la centralisation ni la décentralisation. En revanche, il faudrait examiner les possibilités d'optimisation des processus. La CDCA, l'OFAG et Suissemelio ont lancé un projet en dehors du « Désenchevêtrement 27 », projet accompagné par une entreprise externe. Les résultats sont attendus pour la fin octobre 2026. Les éventuelles adaptations de la LAgr pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la PA30+, les adaptations de l'OAS le seraient dans le cadre du train d'ordonnances agricoles afférent.