RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la production laitière vaudoise

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Stéphane Montangero et consorts –
***Payons le juste prix, pour le lait mais pas seulement !* (17_POS_248)**

Table des matières

Préambule 3

1. L'économie laitière vaudoise 5

1.1 Le contexte historique du marché laitier 5

1.2 Les développements récents 6

1.3 La production laitière vaudoise 7

1.4 Rapport du Conseil d'Etat sur la politique et l'économie agricole vaudoises 8

1.5 Mesures déjà mises en place par le Canton 8

1.6 Rapport sur la production laitière vaudoise 2015 9

2. MESURES D'ENCOURAGEMENT DE LA PRODUCTION LAITIÈRE VAUDOISE 10

2.1 Transparence du marché : intégration des activités de commerce du lait de Prolait dans « mooh » 10

2.1.1 Situation actuelle du marché du lait vaudois 10

2.1.2 Situation actuelle pour les producteurs de lait vaudois 11

2.1.3 Contexte historique 11

2.1.4 Modalités de l'accord entre Prolait et mooh 13

2.1.5 Activités de Prolait après l'intégration des activités de commerce de lait dans mooh 13

2.1.6 Soutien financier à l'intégration de Prolait dans mooh 13

2.1.7 Effets économiques induits avec un soutien public 14

2.1.8 Forces et opportunités de l'intégration des activités de commerce de lait de Prolait dans mooh 14

2.1.9 Risques de l'intégration de Prolait dans mooh 14

2.2 Différenciation du lait de centrale par un lait « durable » et régional 14

2.3 Mesures d'améliorations foncières pour le soutien à l'investissement 15

2.4 Soutien à des démarches d'exportation de produits laitiers vaudois à haute valeur ajoutée 16

2.5 Soutien à la sélection du bétail laitier 16

2.6 Renforcement de la vulgarisation laitière et biologique 17

2.7 Formation « gestionnaire de troupeau » 17

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL Sur le postulat Stéphane Montangero et consorts – Payons le juste prix, pour le lait mais pas seulement ! (17_POS_248) 18

4. CONCLUSION 20

Préambule

Depuis 2015, plusieurs interventions parlementaires relatives à la problématique de la filière laitière cantonale ont été déposées. Le Conseil d'Etat a notamment déjà répondu le 7 décembre 2016 à l'interpellation de Monsieur le député Yves Ravenel – *Production laitière vaudoise, situation préoccupante* (15_INT_425). A la suite de cette réponse, une détermination a été déposée le 7 février 2017. Le présent rapport sur la production laitière vaudoise répond au postulat Stéphane Montangero et consorts – *Payons le juste prix, pour le lait mais pas seulement !* (17_POS_248). En outre, une pétition a été déposée le 20 juin 2017 par Monsieur Guillaume Morand. Intitulée *Pétition pour un prix du lait payé un franc le litre aux producteurs vaudois de lait* (17_PET_072).

Le rapport présente les mesures que le Conseil d'Etat souhaite mettre en place dans le but de soutenir la filière laitière cantonale et d'améliorer la situation des producteurs vaudois. Le Conseil d'Etat poursuit trois objectifs : donner des perspectives aux producteurs de lait vaudois, différencier la production laitière vaudoise et maintenir un cheptel laitier. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil d'Etat met en œuvre un « paquet lait » qui comprend sept mesures destinées principalement aux producteurs de lait d'industrie. Ces mesures sont les suivantes :

1) amélioration de la transparence du marché pour le lait d'industrie ;
2) augmentation de l'autonomie fourragère pour permettre une différenciation de la production vaudoise ;
3) soutien à l'investissement à fonds perdus pour les nouvelles fermes laitières et la conversion au lait de non-ensilage ;
4) cofinancement de mesures permettant l'ouverture de nouveaux marchés ;
5) encouragement de la sélection du bétail sur des critères de durabilité (diminution des antibiotiques) ;
6) renforcement de la vulgarisation spécialisée dans la production laitière ;
7) mise en place d'une formation cantonale de « gestionnaire de troupeau ».

Il est à noter que l'ensemble de ces mesures s'inscrit dans le cadre des budgets de fonctionnement et d'investissement de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) et n'engendre donc pas de demandes supplémentaires au budget.

Définition et liste des abréviations

AF	Améliorations foncières
DEIS	Département de l'économie, de l'innovation et du sport
DGAV	Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires
DLC	Description linéaire et classification ; permet de saisir objectivement plus de 20 caractères morphologiques des vaches sur une échelle allant de 1 à 9. L'échelle permet de décrire la population d'un extrême à l'autre.
FIA	Fonds d'investissements agricoles (crédit d'investissement, fonds fédéral)
FIR	Fonds d'investissement rural (fonds cantonal)
FPSL	Fédération des producteurs suisses de lait
FSFL	Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie
IP lait	Interprofession du lait
Lait d'ensilage	Lait produit à base de fourrages ensilés, selon un mode de conservation de fourrages à l'état humide, assurée par une fermentation lactique anaérobique (maïs, herbe, céréales immatures, etc.)
Lait de non-ensilage	Lait produit à base de fourrages séchés (foin, regain) ou frais (herbe, maïs vert)
Lait PER	Lait issu d'une production conforme aux « Prestations écologiques requises »
LC	Lait commercialisé
LVLAgr	Loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise ; BLV 910.03
ProConseil	Société fille de Prométerre qui a pour principal mandat, de la part du DEIS, la vulgarisation auprès des exploitations agricoles dans le canton de Vaud
Prolait PF	Prolait plateforme laitière de Suisse occidentale
Prométerre	Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
PSL	Producteurs suisses de lait
Remonte	Jeune bétail et génisse d'élevage pour le renouvellement du troupeau laitier
RPEAgr	Règlement du 15 décembre 2010 sur la promotion de l'économie agricole ; BLV 910.11.1
SDF	Swiss dairy food
SRPA	Sortie régulière en plein air (programme volontaire de la confédération en faveur du bien-être animal)
SST	Système de stabulation particulièrement respectueux (programme volontaire de la confédération en faveur du bien-être animal)
UGB	Unité Gros Bétail ; 1 UGB correspond à la consommation de fourrage et à la production de fumier et de lisier d'une vache de 650 kg.
ZMP	Zentralschweizer Milchproduzenten

1. L'ECONOMIE LAITIERE VAUDOISE

1.1 Le contexte historique du marché laitier

Le canton de Vaud a traversé sa première crise laitière en 1921 avec la fermeture brutale de la condenserie de Bercher, qui produisait 10'000 tonnes de lait condensé par année. Les premières mesures d'intervention de la Confédération sur le marché laitier ont eu lieu après la deuxième guerre mondiale avec la création de l'Union suisse du commerce de fromage. A partir de 1951 et la mise en application de la loi fédérale sur l'agriculture, jusqu'à la fin des années 1980, les interventions étatiques consistaient surtout en des mesures protectionnistes aux frontières et en un soutien des prix et des subventions à la commercialisation. Ces interventions visaient à augmenter le revenu des producteurs par des prix élevés pour les produits agricoles, par le biais de marchés très encadrés, et d'assurer la couverture de leurs coûts de production. Cette agriculture administrée par l'Etat, avec des prix garantis et des obligations de prise en charge, a mené à des surplus de production. Leur mise en valeur, par l'export notamment, s'est rapidement révélée très coûteuse pour la Confédération. C'est pourquoi, les contingents de production, qui limitaient les droits de produire des agriculteurs, ont été instaurés en 1977. La mise en place de ces contingents a été réalisée sous l'égide de l'Office fédéral de l'agriculture par les fédérations laitières, les sociétés de laiterie et l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL).

A la fin des années nonante, l'Etat veut découpler les prix et les revenus et ne donne plus de garanties aux producteurs en matière de prise en charge et de prix. Les agriculteurs doivent assurer leur revenu par le marché. La Confédération rétribue, par des paiements directs, les prestations d'intérêt général fournies par les paysans comme la sécurité de l'approvisionnement, la sauvegarde des bases naturelles de la vie et l'entretien du paysage. Cette étape marque les débuts de l'agriculture dite multifonctionnelle. Les soutiens apportés par les paiements directs restent importants pour les producteurs de lait. Suite à cette réforme, l'UCPL change de nom et devient la Fédération des Producteurs Suisses de Lait–Swissmilk (PSL). Son but est d'assurer aux producteurs les meilleures conditions-cadres possibles aux niveaux politique et économique.

En 2004, la Confédération annonce l'abolition des contingents de production à l'horizon 2009. La décision du Conseil fédéral est en partie motivée par l'imminence de l'abolition des contingents européens (alors prévue pour 2008) et par la fin des mesures transitoires de l'accord de libre-échange fromager entre la Suisse et l'Union européenne prévue pour 2007. Cette dérèglementation du secteur laitier suisse s'est accompagnée d'une nouvelle forme d'encadrement: la contractualisation obligatoire. En effet, depuis l'abolition des contingents, pour pouvoir commercialiser du lait en Suisse, il faut qu'un contrat soit signé entre les producteurs et un acheteur. L'article 36b de la Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1), abrogé avec effet au 1er janvier 2014, définissait le caractère obligatoire des contrats ainsi que le contenu minimal qui devait s'y trouver. Pour encadrer cette contractualisation, l'Etat a incité les agriculteurs à se regrouper en organisations de producteurs (OP) ou en organisations de producteurs-utilisateurs (OPU) pour signer les contrats de mise en marché de leur lait avec les acheteurs. Les différents acteurs ont créé une interprofession, composée des producteurs d'un côté et des transformateurs/distributeurs de l'autre.

La lutte concurrentielle croissante entre les acteurs de la branche et au sein des organisations occasionne une hausse des quantités de lait. La situation du marché s'étant dégradée après la crise alimentaire mondiale, cette hausse de la production se solde par une baisse continuelle des prix à la production également en Suisse. Avant que la situation se dégrade totalement, la création d'une Interprofession du lait (IP Lait) est décidée sous l'égide de l'Union Suisse des Paysans (USP). L'IP Lait poursuit notamment les buts suivants : assurer la sécurité juridique et contractuelle à ses membres, approvisionner le marché en fonction des besoins de ce dernier, maintenir la valeur ajoutée, définir des critères qualitatifs et mettre en œuvre des mesures d'assurance de la qualité. Toutefois, il faut prendre en considération que lors des baisses du prix du lait, certains producteurs augmentent les quantités produites pour maintenir leur chiffre d'affaires mensuel. Cette augmentation de la production contribuant ainsi à baisser le prix du lait entraînant tout le secteur dans une spirale baissière.

1.2 Les développements récents

Au début de l'année 2011, le système de segmentation des quantités est instauré. Les premiers acheteurs de lait ont dès lors l'obligation de répartir dans trois segments (lait A, lait B et lait C) les quantités de lait achetées et revendues. Le lait de catégorie A correspond aux produits laitiers à haute valeur ajoutée ou dont le marché est protégé par des barrières tarifaires[1], le lait de catégorie B correspond aux produits laitiers à faible valeur ajoutée ou subissant une pression concurrentielle des marchés extérieurs[2] alors que le lait de catégorie C correspond au beurre et à la poudre de lait écrémé destinés au marché mondial. De plus, l'IP Lait a défini qu'au moins 60% du lait commercialisé négocié par les premiers acheteurs doit être du lait de catégorie A.

Pour le lait de catégorie A, l'IP-Lait négocie trimestriellement un prix indicatif alors que les prix du lait des catégories B et C sont fixés selon des indicateurs bien définis: le prix indicatif du lait de catégorie B est établi selon la valeur de 1 kg de lait transformé en poudre de lait écrémé à destination du marché européen et de beurre à destination du marché local, alors que le prix indicatif du lait de catégorie C est fixé de la même façon, en considérant le prix du beurre sur le marché international.

La contractualisation vise donc à désengager l'État d'une quelconque planification de la production laitière et de remettre ce pouvoir entre les mains des acteurs de la filière. Néanmoins, la Confédération a maintenu son soutien au sein de la filière fromagère par des suppléments versés aux producteurs, permettant ainsi d'abaisser le prix du lait des fromagers tout en autorisant les interprofessions fromagères à maintenir des mécanismes de régulation de l'offre de fromages (et donc de lait).

Actuellement, la production laitière nationale est excédentaire de 15%, en tenant compte des volumes de lait importés et exportés sur la ligne jaune (la ligne blanche englobe le lait et tous les produits laitiers, la ligne jaune comprend le fromage et le séré). Pour la plupart des autres produits laitiers, la protection à la frontière est suffisante. Cette offre indigène excédentaire oblige les partenaires à commercialiser des volumes de lait hors de nos frontières, ce qui les met en concurrence avec un marché européen difficile, sorti des contingents laitiers en 2015. Ce lait excédentaire est en grande partie exporté sous forme de poudre de lait et de beurre sans plus-value.

Dans le cadre du cycle de Doha, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a émis le 19 décembre 2015 une décision ministérielle interdisant les subventions à l'exportation. Ceci a contraint la Suisse à cesser complètement l'octroi de contributions à l'exportation via la « loi chocolatière » (Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés ; RS 632.111.72) au terme d'une période transitoire de 5 ans au plus (d'ici fin 2020).

Le Parlement a approuvé le 15 décembre 2017 l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de cette décision de l'OMC. Après expiration du délai référendaire, le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur des révisions de la loi et abrogé les ordonnances qui règlementent le versement des contributions à l'exportation. Ces deux étapes entreront en vigueur le 1er janvier 2019.

Cette loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés établissait pour ces produits un système de rééquilibrage des prix à la frontière. Ce dernier, par des droits de douane spécifiques, élevait le prix des produits de base jusqu'au niveau des prix suisses. Parallèlement, la Confédération pouvait allouer des contributions à l'exportation de produits transformés, selon les produits de base mis en œuvre dans leur fabrication, afin de les rendre compétitifs à l'étranger. Ce système avait pour but de compenser le handicap dont souffre l'industrie agroalimentaire suisse du fait d'un prix de la matière suisse plus élevée.
Afin de compenser les effets de cette refonte, des mesures d'accompagnement conformes au cadre actuel de la politique agricole prennent la forme d'un nouveau soutien aux producteurs de lait et de céréales panifiables. Ainsi, la loi fédérale sur l'agriculture prévoit l'octroi d'un supplément général pour le lait commercialisé de 4,5 ct/kg versé au producteur. Par conséquent, le montant de 15 ct/kg actuellement versé pour le lait transformé en fromage est réduit à 10,5 ct/kg. Le projet PA22+ prévoit une diminution du supplément pour le lait transformé en fromage compensée par une augmentation de la prime de non-ensilage.

[1] Fromages, lait de consommation, crème de consommation, yogourts pour le marché domestique, beurre et poudres pour le marché interne.
[2] Boissons lactées, protéines lactiques, yogourts et poudres de lait entier destinés à l'exportation, lait non fromager transformé en fromage pour exportation.

1.3 La production laitière vaudoise

Le lait produit dans le canton ne couvrant par les besoins, le canton de Vaud est déficitaire en produits laitiers. La production laitière représente 6% du lait commercialisé (LC) suisse, alors que 9% de la population helvétique réside dans le canton. En revanche, le bilan fromager est excédentaire et une partie de la production est exportée dans les autres cantons suisses et à l'étranger.

Durant l'année 2016, 1'209 exploitations (dont 249 d'estivage) ont commercialisé 211 millions de kg de lait. Sans les exploitations d'estivages, cela correspond à 191 millions de kg de LC. La part de lait de centrale est d'environ 50% avec une tendance à la baisse. Entre 2015 et 2016, 5% des exploitations vaudoises ont cessé la production de lait. La diminution des exploitations laitières est plus marquée dans le canton de Vaud qu'en Suisse.

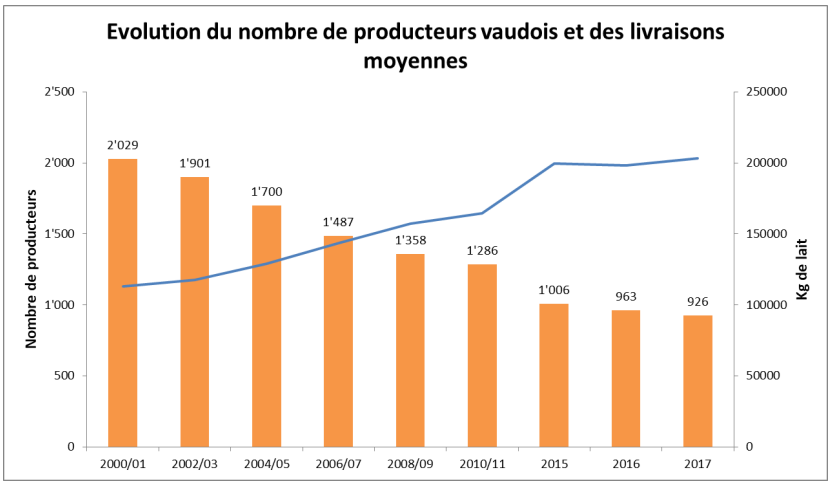

Fig. 1

Dans la branche laitière, les changements structurels ont été importants depuis les années 2000. La moyenne d'une exploitation vaudoise s'est agrandie et a ainsi évolué de 30 ha et 21.5 vaches laitières en 2002 à 40 ha et 32.2 vaches laitières en 2016. Depuis 2000, plus de la moitié des exploitations produisant du lait ont disparu, ce qui est au-dessus de la moyenne suisse. Dans le même temps, le LC par exploitation est passé de 110'000 à 198'000 kg (voir figure 1 moyenne suisse : 156'000 kg/expl.). Cependant, cette augmentation de LC par exploitation n'a pas compensé la perte des quantités due aux cessations d'activité. La production vaudoise a diminué de 40'000'000 kg en 16 ans et le cheptel laitier de 10'000 têtes environ.

En 2017, le cheptel vaudois de 43'000 vaches est composé d'environ 33'000 vaches laitières et de 10'000 vaches allaitantes destinées à la production de viande. En 2002, il y avait 43'000 vaches laitières sur les 47'000 vaches que comptait le canton. Bon nombre d'exploitations qui ont cessé la production laitière se sont tournées vers la production de viande avec la détention de vaches allaitantes. La proportion de ces animaux a donc augmenté dans la composition du cheptel vaudois.

La majorité des exploitations qui ont arrêté la production laitière provenait des zones d'ensilage et livrait du lait de centrale. Les raisons de la cessation sont diverses mais reposent principalement sur la diminution des prix, qui ne permettaient plus aux agriculteurs d'obtenir un revenu correct pour leur travail. Ceux-ci n'avaient pas la chance de produire du lait destiné à la fabrication de fromage à haute valeur ajoutée tels que le Gruyère AOP, L'Etivaz AOP ou encore le Vacherin Mont d'Or AOP, dont les prix sont nettement supérieurs. Cependant, le prix n'est pas le seul problème des exploitations laitières. Les besoins en main d'œuvre et les contraintes de la traite ont poussé certains exploitants à renoncer à cette branche de production. De plus, de nombreux agriculteurs peinent à trouver un successeur pour leur domaine. Dans certains cas, celui-ci est affermé ou vendu et les quantités de lait de l'exploitation ne sont pas toujours reprises. A l'avenir, les producteurs de lait de fromagerie seront également concernés par ces problèmes, ce qui est déjà le cas pour certains d'entre eux. À cet égard, des explications complémentaires sont données au point 1.6 du présent rapport.

Mis à part les sites à Lucens et au Mont-sur-Lausanne du principal acheteur de lait vaudois, l'entreprise Cremo SA, la plupart des usines de transformation de lait vaudois sont situées hors du territoire vaudois. Le lait sort donc des frontières cantonales avant de revenir sous forme de produits laitiers pour le consommateur.

1.4 Rapport du Conseil d'Etat sur la politique et l'économie agricole vaudoises

Dans son rapport au Grand Conseil sur la politique et l'économie agricole vaudoise du 10 décembre 2014, le Conseil d'Etat définit la production laitière comme filière agro-alimentaire stratégique nécessitant un soutien public cantonal à court ou moyen terme. Il s'agit en particulier d'encourager la valorisation du lait de centrale en mettant l'accent sur la proximité de la production et de la transformation, ainsi que sur le principe de durabilité.

La mise en œuvre de ces mesures est proposée à deux niveaux. Le premier consiste à soutenir les producteurs dans leur gestion des coûts. Les besoins de l'ensemble de l'exploitation ont été pris en compte au moyen d'une approche globale en collaboration avec ProConseil, fournisseur des prestations déléguées de vulgarisation dans le domaine de la production laitière. Le second niveau vise à soutenir la création d'une filière de produits laitiers régionaux différenciés afin de mettre en valeur la grande qualité du lait vaudois.

1.5 Mesures déjà mises en place par le Canton

A la suite du rapport du Conseil d'Etat sur la politique et l'économie agricole vaudoise, le DEIS a mis en place un paquet de mesures visant à soutenir la filière laitière vaudoise :

- Afin de faire l'état de la situation, une étude sur la filière laitière vaudoise a été réalisée durant l'été 2017. Celle-ci est brièvement résumée au point 2.1.1.
- Lors d'investissements importants d'agriculteurs ou groupes d'agriculteurs, le Canton octroie des subventions à fonds perdus dans le domaine des améliorations foncières (AF). Ce soutien cantonal s'adresse aussi aux zones de plaines, qui, dans certains cas, ne reçoivent pas de contributions fédérales, comme pour les constructions rurales par exemple. En plaine, cela correspond à des montants AF de 2'200 CHF/UGB bovin et 3'000 CHF/UGB vache laitière avec un maximum de 20% du coût subventionnable. Dans les zones de collines et montagnes, la contribution cantonale est le double du soutien fédéral et s'élève au maximum au 30% du coût subventionnable.

  Tableau 1 : Exemple de subventionnement pour un agriculteur qui construit une étable neuve pour 50 vaches laitières et 50 génisses, 400'000 kg de lait commercialisé.

Zone de plaine	Investissement réalisé
50 vaches laitières à 3'000 CHF/UGB VL	75 UGB à 20'000 CHF / UGB
50 génisses (25 UGB) à 2'200 CHF/UGB	
50 x 3'000 + 25 x 2'200 = 205'000 CHF	**1'500'000 CHF**
Dans cet exemple la contribution cantonale correspond à 14% du coût	

- Dans le but de raccourcir les circuits de commercialisation et dans un souci d'exemplarité, le Canton souhaite inciter les prestataires de la restauration collective à s'approvisionner de manière locale. En effet, il souhaite que les établissements dépendant directement ou indirectement des collectivités publiques suivent, dans la mesure du possible, plusieurs objectifs. L'approvisionnement se fait auprès de l'agriculture ou des fournisseurs locaux qui en sont les clients intermédiaires. Les produits issus de la production agricole durable sont privilégiés (prestations écologiques, production intégrée, biologique, détention respectueuse des animaux, « Swissness », commerce équitable, Suisse Garantie, marques régionales de terroir, AOP, etc.). Dans ce cadre, l'Etat a organisé des séances d'information dans différentes régions du canton qui ont réuni des fournisseurs et des clients afin de les mettre en réseau ainsi que des formations pour les cuisiniers. De plus, l'Etat met en place une plateforme (chefadvisor.ch) permettant aux restaurants des collectivités publiques de s'approvisionner en denrées alimentaires locales, dont le lait et les produits laitiers.

1.6 Rapport sur la production laitière vaudoise 2015

Au niveau international, l'abandon par la Banque nationale suisse du taux plancher pour l'euro en janvier 2015 ainsi que l'abolition des contingents laitiers en Europe ont accentué la pression sur les prix du lait suisse et placé la production nationale dans une situation particulièrement difficile. Au cours de ces dernières années, le marché laitier suisse, respectivement vaudois, s'est dès lors significativement détérioré. Ces quinze dernières années, le canton de Vaud a vu sa quantité de lait commercialisé diminuer de 16%, ce qui sous-entend la cessation d'activité de 1'150 exploitations vaudoises. Suite à diverses interventions politiques et dans le cadre de la mise en place des axes stratégiques de la politique agricole vaudoise, le Conseil d'Etat, par le biais de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), a souhaité étudier concrètement la situation de la santé économique et structurelle des exploitations vaudoises productrices de lait en 2015. Une projection en 2025 de l'évolution de la production laitière vaudoise a également été réalisée.

L'enquête, élaborée par la DGAV et ProConseil, a été menée auprès de 976 producteurs de lait vaudois. Elle a été réalisée dans le but de connaître les conditions structurelles, économiques et les intentions des chefs d'exploitations vaudoises.

Selon les résultats du rapport, environ 22% de la production laitière vaudoise commercialisée, soit 46 millions de kg, seront abandonnés d'ici 2025, ce malgré la prise en compte des augmentations de volume annoncées par certains producteurs. Le canal du lait d'ensilage est le plus touché avec 29 millions de kg de lait assurément abandonnés d'ici 2025. D'autre part, 79 millions de kg de lait commercialisés, soit 38% de la production vaudoise, sont dans une situation délicate notamment pour des raisons économiques. Le lait de non-ensilage principalement destiné à la production de fromages AOP n'est pas garanti à long terme dans les conditions actuelles. En effet, ce sont 33 millions de kg de lait qui pourraient ne plus être produits malgré un prix nettement supérieur au lait de non-ensilage.

Les raisons de ces cessations de production sont diverses : départs à la retraite sans successeur intéressé par la production laitière, nécessités d'investir dans les infrastructures, contraintes de la traite, rentabilité de la production, etc. Cependant, la région de montagne est nettement plus épargnée que celle de plaine du fait de la nouvelle politique agricole qui a contribué à un renforcement de cette zone de production, notamment par une augmentation des paiements directs. Les exploitations vaudoises avec une pérennité assurée produisent 86 millions de kg de lait commercialisé (dont 67 millions de production de lait de non-ensilage à destination principale de fabrication de fromage AOP). En résumé, 40% de la production vaudoise sont assurés d'être encore commercialisés au-delà de 2025, 38% sont incertains et 22% seront abandonnés.

Les recommandations émises sur la base des remarques des producteurs et des résultats de l'étude se résument en trois axes : les améliorations foncières, par un soutien au remaniement parcellaire et une augmentation des aides aux exploitations de plaines ; la promotion des produits ainsi que la formation.

2. MESURES D'ENCOURAGEMENT DE LA PRODUCTION LAITIÈRE VAUDOISE

Quatre secteurs de production stratégiques apparaissent comme nécessitant un soutien public cantonal à court ou moyen terme: la filière de l'arboriculture (adaptation du verger), la filière du lait de centrale (lait d'ensilage), la filière porcine, dont les liens avec celles des fromages (petit lait) et des céréales (aliments fourragers) sont indissociables, et la filière viti-vinicole.

Ces dernières années, plusieurs projets de valorisation du lait de centrale ont été réalisés, dont celui émanant de Prolait Fédération laitière. En effet, des spécialités fromagères différenciées, reprises de l'ancienne Ecole cantonale de fromagerie, ont été mises sur le marché. Cette première étape a été marquée par la construction de la fromagerie à pâtes molles « Le Grand Pré », à Moudon. Dans une seconde étape, des produits laitiers innovants, commercialisés sous la marque au coquelicot « Le Grand Pré » ont vu le jour, comme le « St-Etienne » par exemple. A terme, l'objectif d'une augmentation sensible de la valeur ajoutée pour les producteurs de lait de centrale devrait être atteint. Le volume de lait transformé en pâte molle « Le Grand Pré », moins de 500'000 kg de lait en 2018, ne permettra toutefois pas d'atteindre un effet au niveau cantonal.

Cependant, ces projets n'ont pas amélioré la situation générale des producteurs de lait de centrale. C'est pourquoi d'autres moyens doivent être mis en œuvre afin de soutenir la production laitière vaudoise. Les mesures 2.1 à 2.4 proposées par le Conseil d'Etat sont destinées spécifiquement à soutenir la filière du lait de centrale. Cependant, afin de soutenir la filière laitière dans son ensemble, le Conseil d'Etat propose les mesures 2.5 à 2.7, qui s'adressent à tous les producteurs de lait vaudois.

2.1 Transparence du marché : intégration des activités de commerce du lait de Prolait dans « mooh »

2.1.1 Situation actuelle du marché du lait vaudois

Les trois transformateurs principaux du lait vaudois sont Cremo SA, les Laiteries Réunies de Genève et Estavayer Lait SA (ELSA), qui possèdent tous leur organisation de producteurs-utilisateurs (OPU). En plus, on trouve des organisations de producteurs (OP) qui vendent aussi du lait aux transformateurs, comme c'est le cas de la Fédération laitière Prolait, qui achète le 70% du lait de centrale vaudois. Cette coopérative vend 80% de son lait à Cremo SA et une petite partie à ELSA, à Estavayer-le-Lac.

La Fédération laitière société coopérative Prolait est l'un des trois principaux acheteurs de lait vaudois. Elle comptait, à la fin de l'année 2016, 67 sociétés coopératives de lait d'ensilage et 69 de lait de fromagerie, pour un total de 1'011 exploitations principales, ce qui représente un droit de produire de 226 millions de kg de lait. De ces 226 millions de kg, 76% sont produits sur sol vaudois. En 2016, les achats de lait de centrale de Prolait ont diminué de près de 10 millions de kg sur un total de 85 millions (part VD : 80%)[1].

Actuellement, le marché du lait de centrale vit des heures difficiles. Après une année 2016 catastrophique, le prix moyen du lait de centrale s'est légèrement amélioré avec 56.42 ct en 2017 (+1.91 ct). L'année 2018 a vu des prix moyens mensuels légèrement supérieurs à ceux de 2017. Néanmoins, le prix est insuffisant avec une moyenne de 61.7 ct au mois d'octobre 2018[2]. La situation des agriculteurs reste donc problématique. La moyenne *mooh* payée aux producteurs pour le mois de septembre était de 61 ct/kg et la moyenne des douze derniers mois de 56.8 ct/kg. *Mooh* se situe dans la moyenne suisse[3].

Sur le marché laitier suisse, il est difficile d'influencer le prix du lait avec des quantités annuelles inférieures à 100 millions de kg. En 2016, la Fédération laitière Prolait a acheté 10 millions de kg de lait de centrale de moins qu'en 2015 et a perdu de l'influence. Les raisons sont diverses. D'une part, quelques gros producteurs ont cessé leurs activités laitières au 1er janvier 2016 pour des raisons économiques. D'autre part, les conditions climatiques ont eu une incidence sur la qualité et la quantité de fourrage, qui ont conduit à une baisse de la production laitière. Il faut également ajouter qu'une vingtaine de producteurs a décidé de rejoindre ELSA à fin 2015. Au regard de cette conjoncture difficile, la situation financière de Prolait s'est dégradée pour aboutir à un résultat déficitaire. C'est pourquoi le conseil d'administration et la direction de Prolait ont décidé d'entamer des discussions avec la société coopérative *mooh*, issue de la fusion des activités de commerce du lait de Miba et Nordost Milch. En 2018, la commercialisation de 75 millions de kg de lait a été transférée à *mooh*. Désormais, elle commercialise plus de 600 millions de kg de lait et bénéficie ainsi d'une meilleure information sur le marché du lait.

Depuis quelques années, Prolait proposait un prix d'achat parmis les plus bas du marché. Ceci en raison notamment du fait que son acheteur principal de lait a un panel de valorisation à faible valeur ajoutée tel que la poudre de lait et le beurre dont le marché est actuellement peu favorable. En effet, une part importante de la

[1] Des sociétés de fromagerie hors du canton participent aussi au financement (voir chap. 2.1.6)
[2] Source : Evolution des prix à la production, novembre 2018, OFAG
[3] Source : Surveillance du prix du lait, septembre 2018, PSL

transformation de la protéine du lait est destinée principalement à l'export et vendue sur le marché mondial. Cette activité ne génère que très peu de valeur ajoutée. En été, les teneurs du lait (matière grasse et protéines) tendent à être plus faibles, ce qui induit une baisse du prix du lait, qui n'est pas spécifique à Cremo SA ou Prolait. La différence s'explique surtout par le fait que ces deux acheteurs de lait ne pratiquent pas de prix saisonniers, notamment en lien avec les types de produits commercialisés par le transformateur (voir Prix du lait de centrale, moyenne mensuelle).

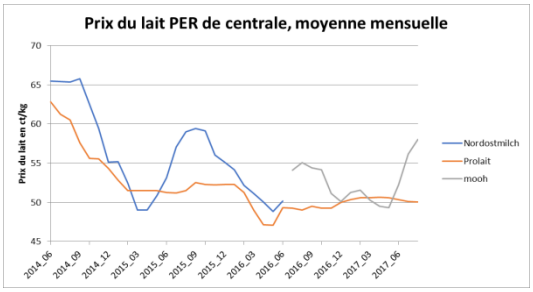

Fig. 2

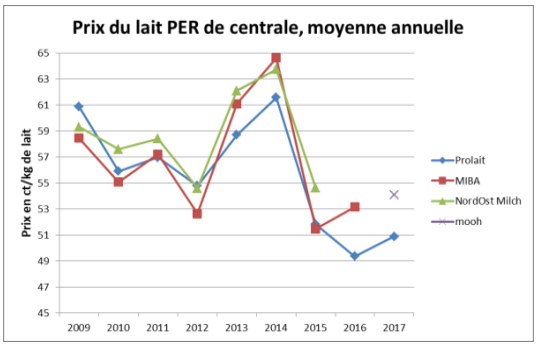

Fig. 3

2.1.2 Situation actuelle pour les producteurs de lait vaudois

Les prix actuels du marché ne sont pas rémunérateurs pour les producteurs de lait. En ajoutant les paiements directs et les contributions à un prix du lait de 64 ct/kg, une exploitation de la zone de plaine ou de collines a perdu, entre 2012 et 2014, respectivement 12.5 ou 24 ct/kg de lait produit[1]. Afin de continuer à produire du lait, les agriculteurs et leur famille diminuent leurs prétentions salariales ou y renoncent. Etant donné qu'un ouvrier est une charge financière importante, ils accumulent une charge de travail supplémentaire et disposent ainsi de moins de temps libre. Pour une partie des exploitants, la production de lait dépend de leur propension à produire sans rémunération suffisante, ce qui mène souvent à des situations difficiles, voire intenables. Au vu de la situation, la Fédération des producteurs suisses de lait et l'Union suisse des Paysans estiment que le prix minimal doit être de 77 ct par kg de lait afin que le producteur puisse être rémunéré décemment.

2.1.3 Contexte historique

[1] Source : AGRIDEA, fiches technique 2016

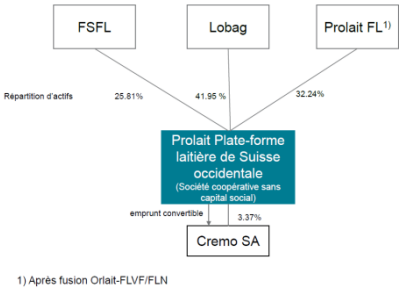

Fig. 4

La société coopérative Prolait, plateforme laitière de Suisse occidentale (ci-après : Prolait PF), a été créée en 2002 afin de participer au sauvetage romand de l'outil industriel de transformation du lait qui était menacé par la faillite du groupe Swiss Dairy Food (SDF), alors principal acheteur de lait en Suisse et propriétaire des usines du Mont-sur-Lausanne (centrale laitière) et de Lucens (poudre de lait – fromages à raclette). Prolait PF est constituée de 3 fédérations de producteurs laitiers : Prolait Fédération (prod. VD-FR-NE), LOBAG (prod. BE) et Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie (FSFL - prod. FR).

Swiss Dairy Food était issue de la fusion de Toni Holding et Säntis Holding en 1999. Ces entreprises résultaient elles-mêmes de la fusion de plusieurs fédérations laitières régionales et concernaient 7'000 agriculteurs. SDF était active sur 8 sites (dont Lucens et le Mont-sur-Lausanne) et employait 1'600 personnes. Finalement, grâce aux différents sauvetages, 7 sites et un peu plus de 1'000 emplois ont pu être maintenus. L'essentiel de la débâcle de SDF a été repris par Cremo SA et Emmi SA.

L'opération de sauvetage a permis à l'entreprise Cremo SA, dont le siège est à Villars-sur-Glâne (Fribourg), de financer la reprise et la restructuration d'actifs qui sont stratégiques pour la filière laitière de Suisse occidentale, à hauteur d'environ 85 millions de francs: 30% financés par des emprunts bancaires directs; 30% par des prêts bancaires de la Confédération et des cantons de Vaud, Berne et Fribourg en vertu de l'arrêté Bonny (part VD : CHF 2,33 mios sur CHF 22 mios) et 40% provenant de la plateforme laitière et des producteurs de lait rattachés aux fédérations qui en sont membres. Cette dernière part a été apportée pour moitié par les producteurs via une retenue sur le prix du lait, en compensation de l'augmentation du capital de Cremo SA à hauteur de CHF 17 mios, et pour l'autre moitié avec la souscription, par la société Prolait PF, d'un emprunt obligataire convertible de CHF 17 mios émis par Cremo SA.

Cette créance de la société Prolait PF a été financée par PSL (Fédération des producteurs suisses de lait) avec des prêts de CHF 9,5 mios, remboursés à raison de CHF 6,5 mios et abandonnés sous forme d'une donation de CHF 3 mios comptabilisée en 2010, par des prêts sans intérêt octroyés par les cantons romands (VD : décret du 17 décembre 2002), ainsi que par un prêt intermédiaire consenti en 2009 par Cremo SA à hauteur de CHF 1'745'000.-, portant intérêt et remboursable en fonction de la trésorerie disponible. Le prêt du Canton de Vaud de 4 millions de francs, garanti par le nantissement des actions de Cremo SA résultant de la conversion prévue, fait l'objet d'une convention de remboursement sur 15 ans à raison de CHF 266'667.- par an. A ce jour, tous les engagements de Prolait ont été honorés. A noter que pour des raisons de planification financière le siège de Prolait Plateforme a été déplacé à Bulle en 2015.

Ces dernières années, les achats de lait de centrale de la Fédération laitière Prolait ont diminué (2016 : 10 millions de kg de lait). La Fédération a donc perdu de l'influence dans un marché qui nécessite de négocier au moins 100 millions afin de disposer d'une information suffisante sur les prix. Les derniers exercices de la société ont été difficiles et se sont soldés par des pertes de CHF 100'000.- en 2015 et de CHF 400'000.- en 2016. Le marché du lait est relativement opaque, et avec sa taille, Prolait ne peut obtenir une information suffisante et complète, ce qui se traduit par l'un des prix du lait le plus bas de Suisse.

Pour le surplus, Prolait soutient la fromagerie de Moudon et la marque «GrandPré». Cette dernière est en phase de croissance et n'a pas encore atteint son seuil de rentabilité. La Fédération laitière a donc compensé et compense encore les résultats des exercices déficitaires. Dans ce contexte, l'avenir à moyen terme de la Fédération laitière Prolait est compromis, ce pourquoi le conseil d'administration et la direction ont décidé d'intégrer les activités de commerce du lait dans la société coopérative *mooh*.

2.1.4 Modalités de l'accord entre Prolait et mooh

L'intégration et la fusion des activités de commerce du lait de Prolait dans *mooh* est entrée en vigueur le 1er janvier 2018. Au total, cela représente 75 millions de kg de lait qui viennent s'ajouter aux 530 millions que *mooh* commercialise déjà en direct. Cette intégration a été acceptée par l'assemblée extraordinaire du 4 décembre 2017.

Pour l'année 2018, la société coopérative Prolait doit effectuer un versement compensatoire de CHF 2'000'000.- en guise de compensation des différences de prix du lait pratiqués par les deux organisations sur une année (référence 2016-2017). Les évolutions des prix du lait annuels et mensuels de Prolait, de MIBA et de NordOst Milch sont illustrées par les figures sous point 2.1.1 du présent rapport. Etant donné que la majorité de la fortune de Prolait Fédération Laitière est constituée des actions de Cremo SA à Villars-sur-Glâne, celle-ci n'a pas suffisamment de liquidités pour assurer ce versement transitoire. Ainsi et comme précisé ci-dessus, la Fédération des Producteurs suisses de lait (FPSL) et Prométerre se sont montré disposés à soutenir l'intégration décidée par Prolait et *mooh* au moyen d'une tranche de crédit proportionnelle et remboursable.

La FPSL octroie un crédit partiel d'un montant de CHF 500'000.- uniquement dans le cas où la région participe dans une large mesure au financement en qualité de créditeurs, jusqu'au montant total exigé de CHF 2'000'000.-. Les obligations contractuelles envers Cremo SA sont reprises par la société.

Un règlement d'administration, limité dans le temps, prévoit que les producteurs issus de la région de Prolait intéressés à intégrer *mooh* pour la vente du lait de centrale doivent être membres de la Fédération laitière Prolait. L'objectif est que seuls les membres de Prolait bénéficient du prix *mooh* dès le 1er janvier 2018, conformément à l'accord passé entre *mooh* et Prolait quant au financement de l'intégration des activités de commerce du lait.

2.1.5 Activités de Prolait après l'intégration des activités de commerce de lait dans mooh

Les membres de Prolait ont décidé d'intégrer les activités de commerce de lait dans *mooh* à partir du 1er janvier 2018, mais également de renforcer et développer les services et prestations, ainsi que les activités de défense professionnelle spécifique au secteur laitier.

Les buts du conseil d'administration sont de :

- maintenir et développer des informations, conseils et prestations à tous les producteurs de la fédération ;
- travailler à garder, au sein de la fédération Prolait, une unité entre tous les producteurs, quel que soit la valorisation de leur lait ;
- poursuivre le développement de projets pour une meilleure valorisation du lait régional et durable.

Comme seule organisation indépendante de défense professionnelle du secteur laitier en Suisse romande, Prolait doit poursuivre et intensifier la défense des intérêts de ses producteurs au niveau national (PSL, IP Lait, OFAG, USP), et accroitre sa force d'influence.

2.1.6 Soutien financier à l'intégration de Prolait dans mooh

Le montant total du soutien à l'intégration des activités de commerce du lait de la Fédération laitière Prolait dans *mooh* est de CHF 2'000'000.-. Un quart, soit CHF 500'000.-, est prêté par la FPSL, un quart par un crédit de Prométerre, un quart provient d'une contribution de l'ensemble des producteurs Prolait par une retenue de maximum 0.3 cts/kg de lait et limitée à l'année 2018.

Mesure : Compte tenu des effets en termes de transparence du marché de l'intégration des activités commerciales de Prolait à *mooh*, le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) finance le dernier quart, soit CHF 500'000.-, par une aide à fonds perdus et l'obtention d'un siège au conseil d'administration de Mooh.

Les conditions de financement par les membres de Prolait ont été acceptées lors de l'assemblée générale extraordinaire du 4 décembre 2017. La retenue est effective pour tous les producteurs affiliés à la Fédération laitière, lait de fromagerie inclus, et démontre une solidarité au sein de la filière. Dans les faits, cela signifie que des producteurs non vaudois qui représentent 40 millions de kg de lait de fromagerie participent au financement de 75 millions de kg de lait de centrale, dont 60 millions sont produits dans le canton.

2.1.7 Effets économiques induits avec un soutien public

L'intégration des activités de la Fédération Prolait concerne le commerce du lait de centrale, dont 80% est produit dans le canton de Vaud. Au mois de décembre 2017, les prix du lait des douze mois précédents de la société *mooh* se sont révélés plus élevés que ceux de la Fédération laitière Prolait, soit 54.8 ct/kg contre 52.0 ct/kg. L'évolution des prix des deux sociétés est illustrée au chapitre 2.1.1 (Figures 2 et 3). Au mois de janvier 2018, les producteurs *mooh* qui ont reçu un prix moyen de 56ct/kg ont pu profiter d'une hausse de leur revenu, même si un montant est retenu pour financer l'intégration dans *mooh*. La plus-value annuelle pour les producteurs vaudois de lait de centrale membres de Prolait représente une augmentation de leur chiffre d'affaires d'un peu plus de CHF 1'300'000.-.

La société Prolait, qui commercialise moins de 100 millions de kilos de lait de centrale, n'a que peu d'informations détaillées sur les différents acheteurs de lait et de ce fait son poids dans les négociations est restreint. En revanche, *mooh* dispose d'informations au niveau national, que Prolait n'avait pas. *Mooh* négociera un volume de lait plus important (plus de 600 mios de kg au total), ce qui modifie la répartition de la valeur ajoutée entre producteurs et transformateurs. De plus, le regroupement de Prolait auprès de *mooh* diminue le nombre d'entités offrant du lait et renforce la cohésion des acteurs en place sur le marché national. Dans le cas de ce marché spécifique, cette mesure équivaut donc à la suppression d'un maillon de la chaîne de commercialisation.

2.1.8 Forces et opportunités de l'intégration des activités de commerce de lait de Prolait dans mooh

Les producteurs seront payés au prix pratiqués par *mooh*, lequel est plus élevé d'environ 2 ct/kg en moyenne. Certains agriculteurs obtiendront un supplément supérieur à 2 ct/kg, tandis que d'autres, un supplément inférieur. Cela dépendra de plusieurs critères : le volume de production, les fluctuations saisonnières, la livraison à un local de coulage ou à la ferme, les teneurs, etc.

Prolait vendait la grande majorité de son lait à un grand acheteur et était donc liée à Cremo SA en tant qu'entreprise de transformation. Avec l'intégration des activités de commerce du lait dans la société coopérative *mooh*, le portefeuille comprend plusieurs acheteurs (Cremo, Emmi, ELSA, etc.). Pour les producteurs, c'est un gage d'une plus grande transparence et d'une meilleure répartition de la valeur ajoutée. De plus, cette nouvelle commercialisation peut être considérée comme une suppression d'un maillon de la chaîne.

Plus particulièrement, pour les producteurs de lait de centrale bio, l'intégration apporte un avantage non négligeable. La société coopérative *mooh* possède la licence Bio Suisse, ce qui n'était pas le cas de Prolait, qui devait se coordonner avec Progana (coopérative active dans le secteur des marchés biologiques). Les producteurs de lait bio ou ceux qui souhaitent se reconvertir peuvent désormais livrer leur lait à *mooh*, qui en assure alors la commercialisation.

2.1.9 Risques de l'intégration de Prolait dans mooh

La Fédération laitière Prolait prévoit des rentrées financières de prestations externes d'une valeur estimée entre CHF 150'000.- et CHF 200'000.-. En ce qui concerne le remboursement des prêts de Prométerre et de la FPSL, elle envisage de vendre une part de ses actions de Cremo SA à des personnes ou entreprises intéressées. Elle a en sa possession 3.4 millions d'actions d'une valeur nominale de CHF 25.-. Cependant, ce financement dépend du marché mondial de la protéine. Si la situation se détériorait et que les prix venaient à s'effondrer, les actions de Cremo SA perdraient de la valeur.

2.2 Différenciation du lait de centrale par un lait « durable » et régional

La principale difficulté de la filière du lait de centrale est de pouvoir différencier son produit afin d'augmenter la valeur ajoutée. Cette valorisation peut passer par une différenciation axée sur la proximité de la production (lait « local ») et les principes de durabilité. La production d'un lait « différencié » fait partie des axes stratégiques définis par le rapport au Grand Conseil sur la politique et l'économie agricole vaudoise du 10 décembre 2014. L'objectif est d'améliorer la durabilité de la production laitière vaudoise d'ici l'horizon 2023 et de permettre aux agriculteurs vaudois d'accéder aux futurs programmes nationaux de « lait différencié ».

Mesure : Dans le but d'obtenir une valeur ajoutée dans la filière du lait de centrale, des programmes de « lait différencié » sont en train d'être mis sur pied par les organisations de la branche. Ils se basent sur l'autonomie en

fourrage grossier (autonomie fourragère), sur la consommation de céréales fourragères produites localement, ainsi que sur le respect du bien-être animal. Les fourrages de base doivent provenir de l'exploitation ou de la région, avec une exception lors des années sèches. Les fourrages complémentaires doivent être issus de matières premières produites dans le canton ou dans les zones limitrophes (Broye fribourgeoise, Chablais valaisan et Genève). Concernant le bien-être du bétail, les animaux doivent être détenus dans des systèmes de stabulation particulièrement respectueux (SST). La promesse d'un affouragement 100% local constitue un élément très important de différenciation pour les producteurs de lait vaudois. Certaines régions de Suisse, dans lesquels l'intensité de la production animale est plus élevée et les surfaces fourragères plus petites par exploitation, ne pourront que très difficilement remplir cette promesse.

Dans le but d'inciter les exploitations à produire du lait « durable » et de les soutenir dans leurs démarches, une subvention à fonds perdus est prévue. Cette aide sera distribuée individuellement au producteur de lait, à la condition que celui-ci remplisse les critères d'octroi. Une prime de base est versée par exploitation et un montant est prévu en fonction du nombre d'UGB laitier.

Afin de percevoir l'aide individuelle, l'exploitation devra respecter des critères d'octroi : 100% des fourrages de base sont produits sur l'exploitation, exception faite lors des années sèches ou si du fourrage local est acheté ; les fourrages complémentaires (concentrés) sont d'origine régionale avec une provenance 100% vaudoise pour les céréales fourragères (Chablais valaisan, Broye fribourgeoise et Genève inclus) ; le bétail est détenu dans un système de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST). Dans ce cas, l'agriculteur recevra un soutien financier annuel de CHF 1'000.- pour l'exploitation ainsi que 100 francs par UGB laitier. Le choix s'est porté sur une aide par animal pour deux raisons. D'une part, les contributions de la politique agricole 14-17 et 18-21 sont déjà très liées à la surface et l'aide profiterait à nouveau aux exploitations avec des surfaces plus importantes. D'autre part, un supplément par kg de lait n'aurait pas d'impact significatif sur le prix du lait. En moyenne, les vaches des exploitations vaudoises commercialisent annuellement 7'000 kg de lait. Le montant que percevrait une exploitation de 30 vaches est estimé à CHF 4'000.- par année. De plus, le but de cette mesure est aussi de freiner la diminution du cheptel laitier vaudois et ainsi de maintenir des animaux produisant des engrais de ferme pour les agriculteurs. Le montant total nécessaire pour l'octroi des aides financières s'élève à CHF 4'000'000 sur 5 ans, alloué dans le cadre du budget de fonctionnement de la DGAV.

2.3 Mesures d'améliorations foncières pour le soutien à l'investissement

Dans le canton de Vaud, environ 60% des vaches laitières sont détenues dans des systèmes de stabulation particulièrement respectueuse des animaux (SST) et 90% bénéficient du programme de sorties régulières en plein air (SRPA). Un des objectifs visés par les mesures de soutien est d'augmenter le nombre d'exploitations participant au programme SST. Cependant, pour les agriculteurs, cela nécessite un investissement important afin de pouvoir détenir du bétail dans les normes de ce programme fédéral. De plus, dans la conjoncture actuelle, les investissements pour des nouvelles constructions diminuent, principalement chez les exploitations de lait de centrale. Les agriculteurs souhaitant améliorer un outil de travail peu fonctionnel et ne permettant pas, dans certains cas de bénéficier de contributions SST, n'ont pas les liquidités nécessaires pour réaliser l'investissement. Un soutien par place vache est prévu pour les constructions neuves d'exploitations de lait d'ensilage et de non-ensilage.

Sur les 15 dernières années, les exploitations vaudoises produisant du lait ont fortement diminué et leur nombre est passé sous la barre des 1'000. Cela a entraîné une diminution de 16% de la production (40 mios de kg). Dans le même temps, la production nationale a augmenté de 9%. Cela correspond à 790 mios de kg de lait, soit presque le quadruple de la production actuelle vaudoise (200 mios de kg).

Selon le rapport du Service de l'agriculture et de la viticulture sur la production laitière vaudoise 2015, ce sont, à terme, 22% de la production de lait commercialisé qui seront abandonnés, ce qui correspond à 45 mios de kg. Le lait de non-ensilage est concerné par le problème avec 17 mios de kg. Ce lait est principalement destiné à la transformation en fromage à haute valeur ajoutée (Gruyère AOP et Vacherin Mont d'Or AOP). Les raisons de ces pertes sont diverses : manque de relève dans l'exploitation, contraintes de la traite et du travail, etc. La cessation de l'activité laitière de certaines exploitations entraîne également un risque pour les sociétés de laiterie, dont certaines sont soutenues financièrement par des prêts publics (FIA, FIR). Ces dernières voient leur nombre de membres diminuer et ainsi leur viabilité menacée.

Les exploitations qui se situent déjà en zone de non-ensilage ne peuvent pas absorber toute la perte de la production de lait de non-ensilage, compte tenu de la limitation de leur surface fourragère. Il faudra donc que des

exploitations de zone d'ensilage se reconvertissent afin de produire la quantité manquante pour que ce lait à haute valeur ajoutée soit toujours issu d'une production vaudoise.

Pour les exploitations, se reconvertir dans la production de lait de non-ensilage n'est pas chose aisée. D'un côté, cela nécessite des investissements financiers. De l'autre, la production de fourrages ensilés demande moins de surfaces, est plus sûre et moins coûteuse que la production de fourrage sec. Pour un agriculteur, faire le pas pour produire du lait de non-ensilage nécessite un effort conséquent et un changement d'habitude important. A l'heure actuelle, une contribution fédérale de 3 ct/kg de lait est perçue pour la production de lait de non-ensilage, mais celle-ci n'incite pas les agriculteurs à se reconvertir.

Mesure : Dans le but d'anticiper la perte de quantités de lait à forte valeur ajoutée, l'Etat veut soutenir la reconversion des exploitations à la production de lait de non-ensilage. Afin d'inciter les agriculteurs à faire ce pas, une aide à l'investissement pour les améliorations foncières est mise sur pied. Ce soutien à fonds perdus permettra de financer une partie des coûts liés aux infrastructures de stockage du fourrage (pont-roulant, séchoir, etc.). Ce montant s'élève à CHF 1'500 par UGB existant et au maximum à 50% des coûts reconnus. De plus, il est destiné uniquement à la transformation de bâtiments. Dans le cas d'un agrandissement et d'une transformation, il n'est valable que pour les UGB existants avant l'agrandissement. L'augmentation d'UGB est financée par les mesures prévues en cas d'agrandissement structurel.

Dans le cas de la reconversion d'une exploitation en lait de non-ensilage, cette mesure de soutien permettra à des agriculteurs de passer d'une production de lait non différencié à un lait avec une plus haute valeur ajoutée. De plus, ce lait contient plus d'oméga 3 qu'un lait d'ensilage et possède donc un argument supplémentaire de différenciation. Dans un premier temps, une exploitation recevra 3 ct de plus par kg de lait grâce à la contribution pour le lait de non-ensilage. Dans un deuxième temps, il existera un potentiel afin de transformer ce lait en un produit à forte valeur ajoutée, grâce aux quantités libérées par la cessation de l'activité laitière des exploitations sortantes.

Il est prévu que cette mesure s'étale sur cinq ans (2019 – 2023), pour un financement total de CHF 4'000'000.-. Les CHF 800'000.- prévus pour 2019 seront financés au moyen du crédit-cadre 2017-2019 de CHF 20'000'000.- pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles, accordé par le Grand Conseil le 13 mars 2018. Cette mesure perdurera pour les années suivantes si un prochain crédit-cadre est voté par le Grand Conseil.

2.4 Soutien à des démarches d'exportation de produits laitiers vaudois à haute valeur ajoutée

Le marché laitier suisse est saturé et la production laitière indigène est de 118% (lait, fromage, etc.). La consommation de lait (drink) est en diminution alors que la consommation de produits laitiers transformés augmente. Fort de ce constat, des démarches ont été entreprises par des acteurs de la filière laitière vaudoise afin d'étudier la faisabilité d'exporter des produits laitiers à haute valeur ajoutée dans des marchés à fort potentiel. L'Etat est partie prenante des discussions et soutient le projet, actuellement en phase d'élaboration.

Cette mesure n'est pas destinée à soutenir les exportations des produits laitiers, mais à soutenir les démarches et de prioriser les projets pouvant bénéficier d'un soutien selon le Règlement sur la promotion de l'économie agricole (RPEAgr ; BLV 910.11.1). L'objectif est de placer les produits laitiers vaudois sur le segment « de luxe » et ainsi de pouvoir mieux rémunérer les agriculteurs. L'Etat peut soutenir les démarches avec un appui administratif, un financement de l'étude de faisabilité. En effet, le RPEAgr prévoit des aides pour la promotion des produits agricoles vaudois et la promotion de l'image. Le but de cette mesure est la possibilité de prioriser le choix des projets de promotion des produits et de promotion de l'image.

Mesure : Il est prévu que ce soutien à la prospection de nouveaux marchés s'étende sur cinq ans (2019 – 2023) pour un montant total de CHF 250'000.- issus du budget de fonctionnement de la DGAV.

2.5 Soutien à la sélection du bétail laitier

Les producteurs de lait vaudois et suisses ne peuvent pas concurrencer les prix des produits laitiers étrangers à cause des coûts de production élevés. De plus, avant qu'une vache laitière puisse produire du lait, elle engendre des frais d'élevage importants (entre CHF 3'500.- et CHF 4'000.- selon les références d'Agridea). En ayant une vie plus longue, une vache produit plus de lait par jour de vie et participe à la réduction des coûts engendrés lors de la phase de remonte. Afin d'augmenter la durée de vie des vaches, il est nécessaire d'avoir un troupeau laitier en bonne santé, en visant des objectifs de longévité et de santé. Ces deux critères ont pris de plus en plus d'importance ces dernières années dans le but d'avoir des animaux robustes, sains, résistants et adaptés aux

systèmes de production courants en Suisse. Les fédérations d'élevage ont mis en place des systèmes de saisie des données concernant la santé. Elles pourront, à l'avenir, choisir de manière plus sûre les animaux, en fonction des critères de santé et de longévité. Cependant, il existe encore un potentiel d'amélioration concernant la saisie des données sur la santé des animaux. Les fédérations mettent en place des projets visant à réduire l'utilisation des antibiotiques dans la production laitière et ont besoin des données de santé transmises par les agriculteurs.

Mesure : La mesure vise une modification du système de soutien aux éleveurs sur la base du financement actuel. Elle s'inscrit donc dans le budget de fonctionnement de la DGAV, en complément à la promotion ordinaire de l'élevage. Des aides individuelles peuvent être perçues par tous les producteurs de lait de vaches vaudois qui élèvent leurs remontes sur leur propre exploitation. La mesure est constituée de trois soutiens financiers différents afin de rétribuer les éleveurs qui souhaitent améliorer leur cheptel, utiliser les nouvelles techniques et contribuer à l'augmentation des données concernant la santé. Chaque agriculteur est libre de choisir le ou les soutiens qu'il souhaite obtenir, par exemple : financement subsidiaire liés à des descriptions linéaires, des tests ADN ou au journal des traitements.

Si un agriculteur décide de réaliser les trois mesures, celui-ci percevra un forfait supplémentaire pour son exploitation. Les montants des soutiens financiers sont définis avec la branche (Fédération vaudoise des syndicats d'élevage) en fonction des disponibilités budgétaires de la DGAV. Formellement ce soutien sera inscrit dans la convention avec la fédération vaudoise des syndicats d'élevage lors de son renouvellement et le montant alloué à ces mesures s'élèvera à CHF 750'000.- sur une période de cinq ans (2019 – 2023).

L'Etat veut inciter les éleveurs à saisir les données des traitements dans les plateformes des fédérations d'élevage et soutenir ceux qui font déjà cet effort. Les fédérations peuvent ensuite mettre en valeur les données et les utiliser dans des stratégies visant la réduction de l'utilisation des antibiotiques. A terme, l'objectif est d'améliorer les critères de santé et de résistance des vaches laitières et ainsi de réduire l'usage de médicaments et antibiotiques.

2.6 Renforcement de la vulgarisation laitière et biologique

Le conseil de professionnels aux agriculteurs constitue un élément central dans la réussite de la branche laitière d'une exploitation. Il existe des conseillers agricoles dans le domaine de l'affouragement du bétail, la construction de l'étable, l'organisation du travail, la santé animale, etc. Une des sources importantes des coûts dans l'élevage laitier concerne l'affouragement des vaches laitières. Or, celui-ci est principalement accompagné techniquement par les vendeurs d'aliments, dont le but premier reste de vendre des volumes. Dans le but d'améliorer la vulgarisation au bénéfice des exploitations laitières, des groupes d'intérêts « lait », animés par des conseillers spécialisés seront développés par ProConseil. Le conseil technique est également déterminant lors de la conversion à l'agriculture biologique. Un renforcement de ce type de conseil, qui profite à tous les producteurs de lait est prévus. Découlant d'une priorisation cantonale, le financement de cette mesure, estimé à CHF 360'000.- s'inscrit dans le cadre du mandat de base de la vulgarisation, régie par une convention de subventionnement entre le DEIS et ProConseil.

2.7 Formation « gestionnaire de troupeau »

L'atelier « lait » d'une exploitation est gourmand en main d'œuvre et nécessite des compétences spécifiques dans la gestion du troupeau. Dans les grands cheptels (plus de 50 vaches), la gestion a des répercussions plus importantes sur de nombreux paramètres influençant les coûts de production comme la santé, la fertilité et la productivité du troupeau, la qualité du lait, etc. Afin d'améliorer la qualification des employés, une formation modulaire de « gestionnaire de troupeau » a été mise sur pied, grâce à une collaboration entre Agrilogie et l'Institut agricole de Grangeneuve. Dans un esprit d'ouverture et d'apprentissage, un stage dans des grands troupeaux européens est prévu dans le cadre de cette formation. Le coût est estimé à CHF 140'000.- sur la période 2019 – 2023.

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT STEPHANE MONTANGERO ET CONSORTS – PAYONS LE JUSTE PRIX, POUR LE LAIT MAIS PAS SEULEMENT ! (17_POS_248)

Rappel du postulat

La population de notre canton est de plus en plus sensible au fait qu'une juste rémunération de la production, notamment de tout ce qui concerne les produits agricoles, est indispensable à la survie du monde paysan. Cela prévaut aussi pour les conditions de production, notamment du point de vue environnemental et du sort des employé-e-s agricoles.

A ce titre, le prix du lait est hélas exemplaire de ce qu'il ne faudrait pas faire. La récente décision de ne pas toucher au prix, alors que de nombreux indicateurs sont au vert — embellie des marchés internationaux, régression de la production laitière helvétique — en est une preuve de plus. L'interprofession du lait (IP Lait), entièrement soumise aux acheteurs et transformateurs, continue ainsi de se moquer ouvertement des producteurs de lait. Les 65 cts/kg fixés sont sans doute l'injure de trop. L'IP Lait ne fait pas son travail, car elle ne respecte pas l'objectif fixé, à savoir la répartition équitable de la valeur ajoutée de la filière lait auprès de tous les acteurs du marché. Et cela, alors que l'on sait les consommatrices et consommateurs prêts, en tous cas pour celles et ceux dont le pouvoir d'achat le permet, à payer un juste prix.

Alors que, de toute façon, les paysans sont rarement payés entièrement selon les barèmes — les acheteurs disposant toujours d'une marge de manœuvre confortable pour rétribuer le lait à leur guise — il est important de rappeler que tous les acteurs de la filière déterminent leur prix de vente de façon à ce qu'il couvre les frais de production. Or, cela n'est toujours pas le cas pour les paysans !

Concernant le feuilleton interminable du prix du lait, considérant que ce triste jeu a assez duré et fait la fortune des distributeurs et autres gros acteurs laitiers au détriment des producteurs, nous demandons au Conseil d'Etat, par le présent postulat, d'examiner de quelle manière il peut initier et/ou soutenir le développement d'un label, ou d'une marque, attestant que le lait est payé à son juste prix. Plus largement, nous demandons au Conseil d'Etat que ce label ou cette marque permette aux consom'acteurs d'identifier les produits agricoles qui ont été payés un juste prix et ont été produits dans des conditions environnementales et sociales décentes.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.
(Signé) Stéphane Montangero et 26 cosignataires

Rapport du Conseil d'Etat

Dans son postulat, le député Stéphane Montangero, souhaite que le Conseil d'Etat initie ou soutienne le développement d'un label ou d'une marque garantissant aux consommateurs que le lait soit payé aux producteurs à son juste prix. Depuis que le compte laitier (soutien laitier dans le budget de la Confédération) a dépassé le milliard de francs de soutien au début des années nonante, l'Etat fédéral n'a eu de cesse de réduire son intervention sur le marché laitier. La suppression de la prise en charge obligatoire des fromages avec pour conséquence la dissolution de l'Union suisse du commerce de fromage et la libéralisation des quotas laitiers ont été deux étapes marquantes. La Confédération ne fixant plus le prix du lait, c'est le marché qui a joué ce rôle. Comme le postulant le souligne, la transparence du marché et la symétrie d'information mais aussi la segmentation du prix du lait et l'offre légèrement supérieure à la demande ont conduit à un effondrement du prix du lait d'industrie en Suisse. Dans ce contexte, un nouveau rôle de l'Etat sur le marché doit être examiné prudence.

Plusieurs marques offrant la promesse d'un prix du lait juste payé aux producteurs ont déjà vu le jour en Suisse et dans notre Canton. Ces laits, garantissant un prix juste, sont regroupés sous le terme de lait équitable. Nous citerons, le lait « Fair Milk » distribué par Aldi et produit par Cremo SA ou le « Lait spoir » de la fromagerie André à Romanel-sur-Morges pour ne citer que deux exemples. L'existence de plusieurs marques de lait équitable dans le Canton de Vaud montre que le rôle de l'Etat comme initiateur n'est pas nécessaire. Ces différentes démarches ont en commun le fait que les volumes écoulés dans ce canal « lait équitable » reste malheureusement faibles. Elles sont en concurrence dans un marché où la diversité est très grande, le lait liquide étant souvent un produit d'appel.

La marge de manœuvre de l'Etat cantonal, dans un marché du lait national, est restreinte. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat a privilégié une incitation à l'autonomie fourragère du lait vaudois. L'autonomie fourragère, comme promesse complémentaire aux engagements « équitable », « protection des animaux », « provenance locale » et « mode de production » devrait permettre de bien positionner et différencier le lait vaudois à l'avenir. En effet, l'autonomie fourragère n'est pas accessible à toutes les régions de production laitière de Suisse.

Cette incitation devrait permettre à la branche de poursuivre le développement d'une ou de plusieurs marques offrant une différenciation forte du lait et des produits laitiers. L'autonomie fourragère pose un jalon vers un système alimentaire plus durable.

4. CONCLUSION

En 2016, le 70% de la production vaudoise de lait de centrale était acheté par une organisation de producteurs, la Fédération laitière Prolait. Afin de bénéficier d'une meilleure transparence du marché du lait de centrale et pour obtenir une juste répartition de la valeur ajoutée, un groupement de producteurs doit commercialiser, en Suisse, au moins 100 millions de kg de lait par année, ce qui n'était pas le cas de Prolait, qui en a vendu 85 millions en 2016. De plus, 80% du lait de centrale de cette société coopérative est acheté par le transformateur Cremo SA, dont le prix du lait est bas au regard de son panel de valorisation actuellement peu favorable. Une grande partie de la protéine transformée est exportée et vendue sur le marché mondial (poudre de lait, beurre, etc.), ce qui génère peu de valeur ajoutée.

Compte tenu des relations étroites que le commerce de détail entretient avec les deux transformateurs que sont ELSA et Emmi SA, la majorité des produits laitiers commercialisés dans le canton de Vaud provient de lait produit hors du canton. Ces relations commerciales, ainsi que le portefeuille de produits de Cremo SA qui transforme la moitié du lait produit dans le canton de Vaud, sont deux facteurs qui exercent une forte pression sur les prix payés aux producteurs vaudois. Le prix du lait d'industrie payé aux producteurs vaudois occupe, pendant certains mois de l'année laitière, la position peu enviée de lanterne rouge.

Dans ce contexte économique, nous assistons à une « déprise animale » de l'agriculture vaudoise ainsi qu'à une perte de part de marché constante pour les produits laitiers issus de lait vaudois. La diminution du cheptel est une menace à moyen terme pour la fertilité des sols. En effet, dans le système agro-sylvo-pastoral, qui est la base de l'agriculture vaudoise, l'animal, en particulier la vache laitière, permet de mettre en valeur les herbages. La rotation des cultures, qui comprend aussi des surfaces herbagères, ainsi que la fumure organique (fumier de vache) sont indissociables d'une pratique agricole durable et respectueuse de l'environnement. Il existe donc un intérêt public à maintenir une production laitière dans notre canton.

Ce paquet de sept mesures représente CHF 10 millions d'investissement en 5 ans, le Conseil d'Etat souhaite donner des perspectives aux producteurs de lait vaudois et un cadre qui permette aux fermes laitières de passer un cap difficile. L'intervention de l'Etat est conçue de manière subsidiaire. Le soutien structurel devrait permettre aux agriculteurs qui le souhaitent de rassembler leur troupeau laitier et gagner ainsi en qualité de vie. L'encouragement à l'autonomie fourragère constitue une base sur laquelle des labels crédibles, apportant aux consommateurs une véritable promesse en termes de production locale pourra se développer. Avec sa politique d'incitation, il espère redonner confiance dans l'avenir aux éleveuses et aux éleveurs laitiers de notre canton.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 avril 2019.

La présidente :	Le chancelier :
N. Gorrite	*V. Grandjean*