

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

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 4'000'000 en vue de financer les subventions destinées à la construction ou à la rénovation des porcheries vaudoises conformément aux dispositions fédérales sur la protection des animaux et à la stratégie relative à la filière porcine de la politique agricole vaudoise

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 7 septembre 2015 à la Salle de conférences 403 du DTE, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Claire Attinger Doepper, Josée Martin, Laurence Creteigny, Ginette Duvoisin, de MM. Yves Ravenel, Philippe Randin, Philippe Germain et du soussigné Pierre Guignard, confirmé dans sa fonction de président et rapporteur. M. Jean-Luc Bezençon, excusé, ne s'est pas fait remplacer.

Mme Jacqueline de Quattro, cheffe du DTE, et M. Philippe Leuba, chef du DECS, y étaient accompagnés de MM. Frédéric Brand, chef du SAgr, Giovanni Peduto, vétérinaire cantonal, et Guy Gilliand, responsable de la division AF au SDT.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séances et rédigé une synthèse des travaux de la commission.

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

Cet EMPD est porté par deux départements, car il s'agit de subventions relevant tant de la politique agricole et économique, dépendant du DECS, que des améliorations foncières, de la protection des animaux ou des préoccupations environnementales, dépendant du DTE. En raison des caractères spécifiques et temporaires de cette mesure, les deux départements porteurs ont proposé au CE un crédit cadre ad hoc séparé du crédit-cadre des AF. Ce crédit-cadre sera mis en œuvre en se référant aux bases légales existantes en matière de subventions à fonds perdus pour les bâtiments ruraux.

La cheffe du DTE rappelle que dans son Rapport au grand Conseil sur la politique et l'économie agricole vaudoise, dont le Grand Conseil a pris acte au printemps 2015, le CE a élevé la filière porcine au rang de filière stratégique pour le développement de l'agriculture dans le canton de Vaud. Cette stratégie vise à renforcer la production porcine et à optimiser sa valeur ; il s'agit notamment de motiver des entrepreneurs porcins à rénover et à agrandir les porcheries existantes, voire à planifier de nouvelles porcheries. Or, cette ambition est à mettre en parallèle avec le risque important de déclin de la production porcine dans le canton de Vaud liée aux nouvelles normes fédérales du bien-être animal et du délai fixé au 1^{er} septembre 2018 pour la mise aux nouvelles normes des porcheries par les dispositions transitoire de l'Ordonnance révisée en 2008 sur la protection des animaux, qui impose le renforcement des normes de détentions des animaux. Avec en filigrane la nécessité de consentir à des investissements considérables pour la mise en conformité des porcheries (augmentation de la surface par animal notamment), le bien-être des animaux ayant été explicitement inscrit dans la loi sur l'agriculture comme un objectif d'intérêt public depuis le 1^{er} janvier 2014.

Ces agrandissements nécessaires ont un coût (72% des porcheries vaudoises n'étant pas aux nouvelles normes). Si on veut maintenir cette filière, il faut donc se doter des moyens nécessaires. Ces travaux de mise en conformité permettront de respecter non seulement les dispositions fédérales en matière de protection des animaux, mais également celles relatives à d'autres domaines environnementaux, notamment la protection de l'air, de l'eau, du bruit ou de gestion des déchets. En effet, les porcheries utilisant les sous-produits issus de la transformation du lait ou de la fabrication des denrées

alimentaires pour nourrir les porcs remplissent une tâche d'utilité publique d'importance régionale dans le domaine de la gestion des déchets.

Le soutien de l'Etat se fera par le biais d'aides financières ancrées à la fois dans la loi sur l'agriculture et l'ordonnance fédérale y relative, la loi vaudoise sur l'agriculture et la loi cantonale sur les améliorations foncières. Le but est de maintenir voire développer le potentiel de la production porcine dans le canton, en la liant davantage à la production de denrées locales permettant l'affouragement.

Le chef du DECS précise qu'il s'agit du premier projet de décret présenté par le CE depuis que le Grand Conseil a pris acte du Rapport du CE sur la politique agricole, lequel prévoit la création de filières permettant la création de valeur ajoutée dans le secteur agricoles. Notamment la filière porcine recelant un fort potentiel de valeur ajoutée pour le monde agricole, surtout si on arrive à faire aboutir les démarches visant à obtenir les AOP pour le boutefas, le jambon de la borne et le saucisson vaudois, qui permettrait de « doper » la consommation de porc et donc la création de valeur ajoutée.

Pour le saucisson vaudois et le boutefas, le passage à l'IGP a permis de doubler la consommation dans le marché suisse. Si on obtient l'AOP, l'ensemble de la production devra donc se situer dans la zone géographiquement protégée, et il ne sera plus possible d'importer un porc pour faire du boutefas vaudois. Pour permettre à l'agriculture vaudoise de continuer à bénéficier de cette source de rendement, il faut donc maintenir une production porcine locale, donc aider les producteurs à mettre les porcheries aux nouvelles normes, but de la présente demande de crédit.

Le vétérinaire cantonal rappelle que la législation vétérinaire est le déclencheur de cet EMPD. En 2008, la législation fédérale en matière de protection des animaux a été nettement renforcée, ce qui a des répercussions sur la filière porcine dès lors que la loi introduit des modifications relativement importantes en matière de détention. Il s'agit en particulier de concéder aux porcs plus d'espace, une aire de repos et des sols pleins, qui évitent un certain nombre de blessures. Concrètement, il s'agit d'augmenter les surfaces d'environ 30% et de modifier les sols en passant de sols perforés (caillebotis) à des sols pleins. Il reste trois ans pour opérer les modifications structurelles légales.

3. DISCUSSION GENERALE

Les commissaires ont dans l'ensemble salué la présentation de cet EMPD qui permettra la mise en conformité des porcheries à la législation actuelle et donc de soutenir la filière porcine, une des seules manières de valoriser le petit lait. Cet EMPD est bienvenu vu le prix très bas de la viande de porc (Fr. 3,40/kg à ce jour) qui ne favorise pas les investissements dans ce secteur vu la faiblesse des rendements.

Cette aide à l'investissement bénéficiera aux propriétaires des porcheries, qui pour l'essentiel sont des agriculteurs et quelques sociétés de laiterie. Ce ne sont pas les distributeurs ou autres qui seront soutenus par ces aides à l'investissement.

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

Chapitre 1 Présentation du projet

L'échéance pour la mise en conformité est le 1^{er} septembre 2018, alors que l'Ordonnance remonte à 2008. Il aurait été mieux d'agir plus rapidement.

Le chef du DECS rappelle que la loi fédérale n'impose aucune obligation aux cantons et prend note de la remarque selon laquelle cet EMPD arrive tardivement, mais constate qu'aucun canton n'est allé plus vite. Par ailleurs, ce projet n'a de sens que s'il débouche sur un projet économiquement viable : il est inutile de mettre aux normes des porcheries sans que cela soit lié à un projet de valorisation de la filière porcine. Raison pour laquelle le Rapport sur la politique agricole propose parmi les mesures de valoriser, entre autres, cette filière via les AOP notamment.

Quelle a été la réaction des propriétaires des porcheries depuis 2008.

Effectivement le secteur sait depuis 2008 qu'il faudra se mettre aux normes. Toutefois, vu les montants en jeu pour se mettre aux normes et les cours très bas de la viande de porc, et donc les marges très faibles dans la filière porcine, la plupart des propriétaires ont renoncé à investir.

Quelle part pourra être maintenue avec ces 4 millions et combien d'exploitations seront maintenues ?

Selon les projections environ 80% des 163 exploitations devraient mettre aux normes leur exploitation et donc perdurer. Mais cela dépendra fortement du succès de valorisation de la filière porcine, qui devrait avoir pour conséquence une augmentation de la demande de porc vaudois.

Cet investissement de 4 millions n'a de sens que s'il y a une filière porcine renforcée par une AOP. D'autres mesures vont-elles accompagner le développement de cette filière ?

Le chef du DECS explique qu'il s'agit d'un des outils sur lequel on travaille pour le renforcement de la filière porcine. La feuille de route de la filière porcine compte en effet neuf projets qui visent à se doter d'une conception globale de cette filière, avec une stratégie qui part des écoles d'agriculture jusqu'au consommateur avec les AOP, en passant par des mesures telles que l'aide à la mise aux nouvelles normes fédérales. Par exemple :

- à Granges-Vernet, il y a un projet de sélection d'un porc charcutier, dont la qualité de viande est naturellement mieux adaptée à la charcuterie que le porc actuel – et se prêterait mieux au saucisson vaudois, au boutefas et à la saucisse aux choux. Les premiers porcelets vont arriver fin septembre 2015, et permettront de vérifier s'il y a une plus-value.
- Dans les écoles d'agriculture, il est prévu de renforcer l'enseignement concernant la filière porcine, de mettre en avant ses avantages et perspectives ; en effet, on constate que cette filière souffre d'une mauvaise image. Or en réalité il y a eu énormément d'améliorations techniques qui notamment réduisent les nuisances (odeurs, etc.).

Toutes ces mesures visent à se doter d'une filière qui tienne économiquement, grâce aux AOP, face à la concurrence internationale, les AOP étant une des rares possibilités de protéger l'agriculture de proximité – les mesures protectionnistes aux frontières étant une illusion dans un contexte où l'agriculture ne représente que 3% du PIB suisse. C'est un peu la même stratégie que dans la filière laitière, où l'Etivaz comme le vacherin Mont d'Or tirent des valeurs ajoutées substantielles dans un marché ouvert. Ce qui marche pour le fromage devrait marcher pour la viande.

Chapitre 1.1.3.2 Filière de la Viande porcine

Quelle est la réaction des grands distributeurs Coop et Migros par rapport à ces aides et ces projets de valorisation de la filière porcine ? Vont-ils en bénéficier ?

Le chef du DECS précise que Coop et Migros ne seront pas les bénéficiaires directs de ce crédit-cadre. Mais il est clair qu'ils en bénéficieront lorsqu'ils écouleront les produits valorisés de la filière : lors du passage de boutefas en IGP, cela a dopé les ventes, et donc les marges des distributeurs.

Par analogie, le vacherin Mont d'Or est tributaire des grands distributeurs. Selon les représentants de la filière des producteurs de vacherin Mont-d'Or, le partenariat avec Coop et Migros se passe bien. Au début de la saison vers fin septembre – début octobre, il y a une forte promotion du produit et une mise en valeur dans les rayons, ce qui permet un écoulement de qualité de la production.

Pourquoi ces deux distributeurs ne participent-ils pas à l'effort de valorisation de cette filière ?

Sur à la question de savoir si Coop et Migros vont investir dans le soutien aux porcheries, le chef du DECS relève que cela signifierait qu'on lie l'agriculteur au distributeur. A ce stade, il n'a pas connaissance de ce genre de projet dans le porc.

Chapitre 1.1.3.3 Environnement et contexte de la filière porcine

On lit qu' « il n'existe actuellement pas d'alternative économiquement viable à l'élevage intensif de ces espèces pour faire face à cette demande en protéines » (p. 6). Qu'en est-il ?

Le chef du SAgr relève que la législation suisse interdit d'avoir des porcheries de plus de 1200 porcs, avec des exceptions jusqu'à deux fois cet effectif dans certains cas de mise en valeur de sous-produits, ce qui reste des exploitations très petites en comparaisons internationales. Même s'il est vrai que ces porcheries qui ont en moyenne 500 à 600 places porc sont en décalage avec les images que l'on a de l'exploitation paysanne traditionnelle.

Le vétérinaire cantonal confirme que la législation suisse est restrictive en comparaison internationale, ce qui a pour conséquence que ce qui est considéré comme intensif en Suisse est presque extensif en comparaison de nos voisins.

Chapitre 1.1.5 Rapport du CE sur la politique et l'économie agricole vaudoises

Où en est-on concernant « les exigences d'un futur cahier des charges AOP pour la charcuterie vaudoise » et l'avancement de ce projet ?

Ce cahier des charges est en cours d'élaboration, en association avec les producteurs. Le chef du SAgr explique que la requalification du saucisson IGP en AOP est bloquée depuis dix ans parce que l'Office fédéral de l'agriculture ne voit pas de différenciation au niveau de la viande de porc par rapport à un élevage standard de viande de porc ailleurs en Suisse. Raison pour laquelle on a démarré deux projets, l'un sur l'affouragement afin de savoir si l'affouragement traditionnel dans le canton de Vaud à base de petit lait et de céréales avait un impact sur la qualité de la viande ; l'autre consistant à développer un porc charcutier qui a une viande plus entremêlée, à revenir vers des espèces plus traditionnelles. Ces deux axes de travail visent à montrer qu'il y a une différenciation par rapport à une viande de porc « standard ». Une autre spécificité étant de travailler les carcasses à chaud, soit très rapidement dès qu'un porc a été abattu par rapport à d'autres systèmes de production : on a une filière très courte.

Que se passera-t-il si on n'arrive pas à obtenir l'AOP ?

Avec ces projets et la compréhension de l'intérêt économique par la filière porcine, on est passé dans une phase concrète de mise en place d'une filière protégée par une AOP. Bien sûr, il n'y a pas de garantie, ce d'autant plus qu'il y aura des réticences de la part de producteurs de porc d'autres cantons.

Si la reconnaissance AOP venait à échouer, le porc en cours de sélection suscite un intérêt chez les acteurs de la gastronomie, qui participent à ce processus et cherchent une viande de porc entremêlée qui ne sèche pas à la cuisson. Même si une viande peu entremêlée a moins la faveur des consommateurs, il n'en va pas de même des milieux de la restauration, il y aura donc un débouché.

Chapitre 1.2.3.1 Investissements dans le canton

Les investissements prévus dans le canton de Vaud sur la période 2015-2018 s'élèvent à 18,3 millions, le présent EMPD permettant un subventionnement à hauteur de 25%. Ces mises aux normes suffiront-elles pour les années futures, ou le Grand Conseil sera-t-il amené à voter un nouveau crédit-cadre ?

Le chef du DECS répond qu'en principe, il n'y aura qu'un seul crédit-cadre car on estime qu'il devrait permettre une mise aux normes des porcheries vaudoises.

Quelles obligations ou incitations y a-t-il en regard de ces subventions, notamment concernant les nuisances générées par les porcheries, comme les odeurs ?

Sur le plan environnemental, les aides seront allouées soit s'il y a un laveur d'air soit s'il y a un système de détention en plein air – ce qui répond au souci environnemental.

Chapitre 1.2.4 Synergies avec les filières liées à l'affouragement des porcs

Il y a 163 détenteurs de porcs. Quelle est la taille des exploitations ?

Les exploitants qui souhaitent se mettre aux normes vont de 50 à 1200 porcs.

Ces aides profiteront-elles plus aux grands producteurs qu'aux petits ?

Le pourcentage de subventionnement lors de la mise aux normes est de 25% en cas de construction et de 15% en cas de rénovation, quelle que soit la taille de l'exploitation.

Chapitre 1.2.5 Développement durable (énergie, transports, environnement)

L'impact sur les terres agricoles a-t-il été estimé, notamment au vu de l'agrandissement attendu de certaines porcheries pour maintenir le nombre de places porc ?

S'il y a lieu de faire une planification pour l'agrandissement ou la création d'une porcherie, il est quasi certain qu'une compensation sera demandée. Ceci dit, dans l'immense majorité des cas, il s'agira

d'une mise aux normes des porcheries actuelles, et il est peu probable qu'émerge des porcheries industrielles sur des terres agricoles. Notamment vu la difficulté d'implanter de telles structures.

Chapitre 1.3.1.2 Concept de subventionnement

Pour obtenir la subvention, il faut effectuer au moins Fr. 100'000.- de travaux et le nombre de place porc ne doit pas être réduite suite à la rénovation dans le bâtiment existant. Or, quand une porcherie se met aux normes, il est probable qu'elle devra diminuer le nombre de places porcs. N'est-ce pas contraire au but de cet EMPD, soit la mise aux normes des porcheries ?

Le chef du SAgr explique que parmi les projets il y a tous les cas de figures : des diminutions, des augmentations et le maintien du nombre de places porcs. Cette question est réglée par l'article 3 du projet de décret.

Deux commissaires estiment que cet article 3 pose problème dans la manière dont il est formulé.

Chapitre 1.3.1.3 Montant du crédit-cadre demandé

Sur le montant de 4 millions, on s'attend à une part de 3,7 millions pour la construction et de 0,3 millions pour la rénovation lourde. Comment a-t-on évalué ces montants ?

Le SAgr a fait deux enquêtes auprès des producteurs de porcs pour savoir ce qu'ils allaient faire dans l'avenir. Sur la base de ces deux enquêtes, on a fait des projections.

Les constructions neuves sont-elles prévues par les producteurs actuels ou est-ce des nouveaux producteurs qui se profilent ?

Une construction peut avoir lieu au même endroit qu'une porcherie actuelle. Ce qui n'est pas un mal vu l'état de certaines porcheries. Il n'est bien sûr pas exclu qu'il y ait des nouveaux producteurs, ni que des porcheries mal situées soient déplacées à cette occasion. Ceci dit, un des objectifs est de maintenir les emplacements adéquats, car il est difficile de créer de nouvelles porcheries.

Chapitre 3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

On lit que « Les charges d'amortissement et d'intérêts annuels seront entièrement compensées par la diminution des charges inscrites aux rubriques 3636 et 3132 du SAGR ».

Le chef du DECS explique que le DFIN a validé ces compensations. Ces compensations ont été faites en veillant à ne pas toucher les projets qui ont un impact sur le revenu agricole, sur la PA 2014-2017 et sur les aides directes. Notamment, des économies ont été demandées à l'école de Changins, ainsi que sur le projet de géomatique et le compte mandats du SAgr.

Chapitre 3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Les impacts des déjections de porcs ont-ils été étudiés ?

Il n'y aura pas de diminution des contraintes au niveau environnemental. Systématiquement, lorsqu'un projet d'investissement est présenté, les surfaces permettant de répandre le purin doivent figurer au dossier. Si il y a plus de porc, il faudra des surfaces plus grandes à cette fin.

Chapitre 3.10.3 Quotité de la dépense

Un commissaire relève qu'ici aussi, il est écrit que « le nombre de places de porcs à l'engrais ne doit pas être réduit dans le bâtiment existant à subventionner ». Il s'agira de modifier l'article 3 du décret.

Le chef du DECS constate que l'article 3 est en effet rédigé de manière trop stricte. L'idée est d'éviter de perdre trop de place porcs dans le canton, et de favoriser les extensions des porcheries, ce qui ne sera probablement pas possible dans tous les cas. Lors de la discussion sur le projet de décret il s'agira d'amender cet article, par exemple en précisant « en principe », afin de pouvoir déroger à cet objectif dans certains cas.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Article 1

L'article 1 est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Article 2

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Article 3

Après discussion, le chef du DECS propose l'amendement suivant pour tenir compte des préoccupations exprimées précédemment :

« Le taux de subventionnement est de 25% en cas de construction neuve et de 15% en cas de rénovation lourde, soit de plus de CHF 100'000.-, ~~à condition que le nombre de places de porcs à l'engrais ne devrait en principe pas être réduit ne soit pas réduit dans le bâtiment existant~~ ».

De cette manière, l'objectif général de maintenir le nombre de places de porcs est maintenu sans que ce soit une condition formelle à l'obtention d'une subvention.

L'amendement du Conseil d'Etat est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

L'article 3 tel qu'amendé est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Article 4

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Article 5

L'article 5 est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Article 6

L'article 6 est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Article 7

L'article 7 est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret tel qu'amendé est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Rances, le 22 septembre 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Pierre Guignard*