

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Pierre-Alain Favrod et consorts –
Que fait-on de notre blé ? (17_POS_225)**

Rappel du postulat

Les vigneron·ne·s encaveurs doivent annoncer chaque année à une période donnée leur état des stocks de vin clair et en bouteille qu'ils possèdent.

Les maraîchers doivent annoncer leurs stocks de légumes via le site de l'Office technique des maraîchers.

Pendant la haute saison une fois par semaine et pendant l'hiver une fois par mois.

C'est sur demande de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), afin de tenir des statistiques et de savoir quand c'est le bon moment pour libérer des quotas d'importation de légumes. Un négoce journalier entre importateurs et producteurs. Par contre, aucun grossiste n'a l'obligation d'annoncer ses stocks et, pour les maraîchers, ce n'est pas correct. Afin de connaître vraiment les stocks disponibles sur le marché, les grossistes devraient eux aussi annoncer leurs marchandises.

Actuellement il n'y a aucun lien de transparence avec le consommateur, et à mon avis, il devrait être mieux au courant de l'évolution du marché des légumes du canton. Au niveau des céréales, qu'elles soient panifiables ou fourragères, c'est encore plus opaque.

Une estimation avant la récolte est faite et, une fois par an, les centres collecteurs doivent annoncer la quantité totale réceptionnée. Mais à aucun moment il n'y a un suivi des stocks dans notre canton, alors que le canton de Vaud est un des plus gros fournisseurs de céréales du pays.

Un grand nombre d'agriculteurs ont perdu depuis trop longtemps la liaison producteurs consommateurs. Au niveau des céréales, c'est flagrant. Peu savent ce que devient leur récolte. Pour le consommateur aussi cela serait intéressant de savoir d'où vient la matière première.

C'est pour cela que je demande au Conseil d'Etat un rapport sur ce qui se fait, et ce qui pourrait être amélioré, afin qu'il y ait une transparence des marchés et du suivi des stocks de céréales panifiables et fourragères de notre canton.

Cela pourrait aussi encourager chaque producteur à ne pas surcharger le marché d'une céréale qui est en suffisance et ainsi pouvoir diversifier sa production avant les semis d'automne.

I. PREAMBULE

Le postulat Pierre-Alain Favrod et consorts demande au Conseil d'État d'établir un rapport sur ce qui se pratique en matière de traçabilité des stocks et du suivi des céréales, soit celles qui ont des caractéristiques qualitatives propres à l'alimentation humaine (blé, seigle, épeautre), et fourragères, soit des variétés peu qualitatives (orge, triticale, maïs, etc.) ou des lots panifiables impropres à la consommation humaine ou déclassés.

A titre de préambule, il convient de préciser le contexte dans lequel évolue la filière des céréales. En Suisse, les besoins de la meunerie en céréales panifiables se montent à 470'000 tonnes par année environ, dont 400'000 tonnes sont produites dans le pays. Les 70'000 tonnes restantes sont issues d'importations. Les besoins de la meunerie sont inchangés depuis une dizaine d'années, malgré l'augmentation de la population et la consommation de pain stable. Ces parts de marché ont été absorbées par l'augmentation des importations de produits finis (progression de 57'000 tonnes entre 2009 et 2020), pour lesquels il n'existe qu'une faible protection à la frontière. Ce n'est pas le cas de la farine et des céréales pour lesquelles les barrières tarifaires sont élevées. Depuis une dizaine d'années, les importations de produits finis auraient induit une perte de marché pour la meunerie suisse de 50'000 tonnes de produits de mouture.

La filière céréalière se compose de quatre échelons : l'agriculteur, le centre collecteur, le moulin, ainsi que la boulangerie et autres acteurs de l'industrie agro-alimentaire. La première étape de la chaîne de valeur ajoutée est réalisée par l'agriculteur, qui sème son champ de blé et qui le récolte au mois de juillet. Ensuite, la récolte de blé est réceptionnée par le centre collecteur de céréales. Une fois triée et prête à la transformation, elle est vendue à un moulin afin d'en faire de la farine panifiable (ou de l'aliment pour animaux). Finalement, le boulanger et l'industrie agro-alimentaire utilisent cette farine pour façonner du pain et d'autres biens destinés à la consommation humaine.

II. SITUATION ACTUELLE

Dans le contexte évoqué ci-dessus, la traçabilité de la récolte d'un agriculteur jusqu'à la confection du pain est difficile à connaître. En effet, dans la grande majorité des cas, il n'est pas possible de savoir si un pain acheté dans le Canton de Vaud a été produit à partir de céréales vaudoises, suisses ou étrangères. Cependant, les circuits courts constituent des alternatives qui permettent une meilleure traçabilité des céréales. C'est le cas notamment des moulins régionaux qui achètent la matière première dans la région, ainsi que des agriculteurs qui exercent une activité de meunerie sur leur domaine. Dans les boulangeries, il existe plusieurs labels et marques permettant de garantir le mode de production, l'origine des matières premières, ou la fabrication artisanale du produit. La marque « Terre Vaudoise » assure que 90 % de la matière première provient du Canton de Vaud, et que la transformation a eu lieu sur son sol. Le label « Naturel », développé en partenariat avec IP-Suisse et les boulangers-confiseurs suisses, assure une matière première produite sans l'utilisation de fongicides et d'insecticides, de même qu'une confection issue d'un savoir-faire artisanal. Conscients de la concurrence des produits importés et industriels, les artisans boulangers-pâtisseries-confiseurs vaudois ont lancé le label « Véritable artisan » qui récompense les boulangeries proposant des produits travaillés par l'artisan lui-même. Certains autres produits sont confectionnés à partir d'une farine biologique suisse, réservée exclusivement aux artisans boulangers.

Comme relevé en préambule, les céréales suisses sont divisées en deux familles, panifiables, pour celles qui ont des caractéristiques qualitatives propres à l'alimentation humaine, et fourragères, pour des variétés peu qualitatives ou des lots panifiables impropres à la consommation humaine ou déclassés, en raison d'un excédent sur le marché.

En Suisse, l'offre de céréales n'est pas gérée par des contingents. Le Canton de Vaud est un grand producteur de céréales et représente un quart de la production nationale. Il est considéré comme le grenier de la Suisse avec une surface de plus de 30'000 ha de céréales (43'000 terrains de football), dont les deux tiers de la production sont transformés en farine panifiable. Avec 20'000 ha en 2017, le blé panifiable (ou froment) représentait 66 % de la surface céréalière vaudoise. Cette année-là, environ 125'000 tonnes de céréales panifiables ont été produites dans le canton, dont les deux tiers étaient cultivés selon le système de production « Extenso » (aucune utilisation de raccourcisseur de croissance, d'insecticide ou de fongicide). Selon la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC), les récoltes des années 2017 à 2020 sont semblables. Il en résulte que les chiffres 2017 issus de l'analyse de la filière vaudoise des céréales annexée au présent postulat reflètent encore la situation actuelle.

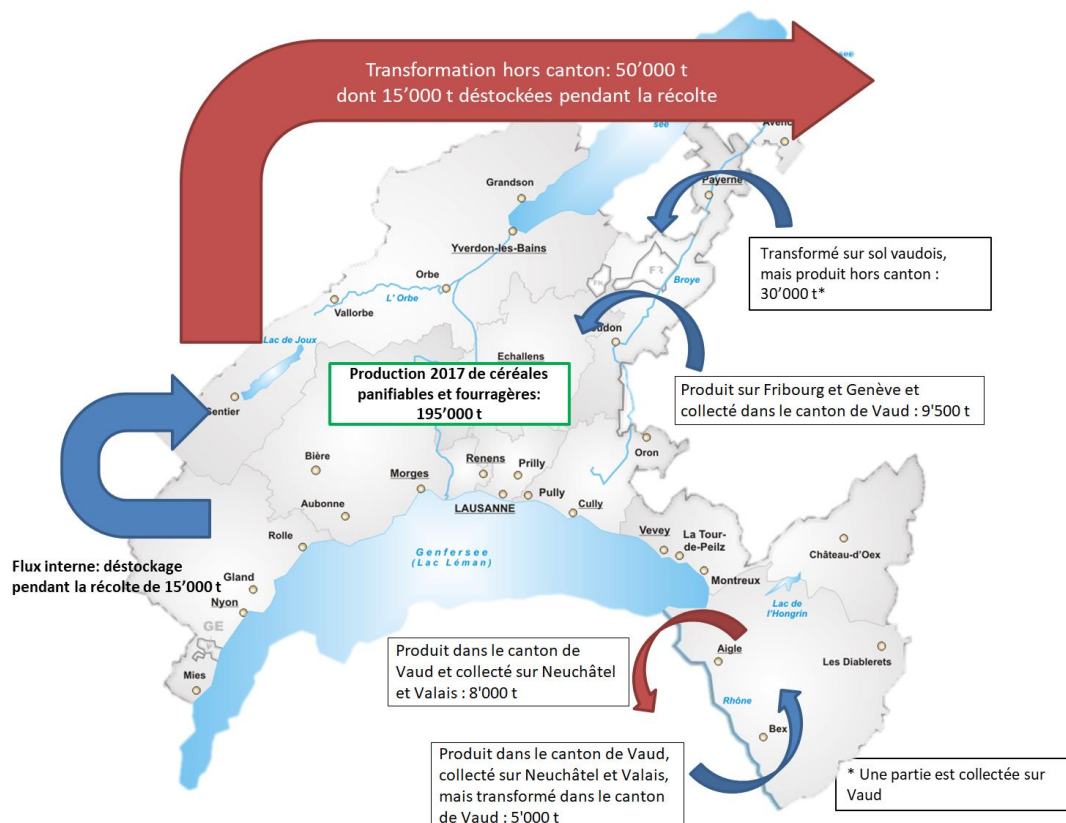
En moyenne, la récolte vaudoise de céréales panifiables et fourragères avoisine les 200'000 tonnes. Afin de réceptionner ces volumes, le canton peut compter sur près de 30 points de collecte, répartis sur tout le territoire. Les céréales panifiables sont transformées en farine dans cinq moulins régionaux et un grand moulin, tandis que les céréales fourragères sont travaillées par une dizaine de moulins régionaux et deux grands moulins.

La filière des céréales ne se limite pas aux seules frontières cantonales, car des échanges de flux sont inévitables tout au long de la chaîne de valeur. En effet, le Canton de Vaud produit plus de céréales qu'il n'en consomme et exporte une partie de sa production vers les cantons alémaniques, qui représentent environ 80 % de la population et, s'agissant de l'élevage, 75 % des bovins, 90 % des porcs et 70 % de la volaille¹. Par ailleurs, les récoltes sont réceptionnées régionalement par les points de collecte, ce qui induit, à ce stade déjà, des mélanges de flux entre les cantons, notamment dans les régions limitrophes comme le Chablais ou la Broye. Des facteurs économiques entrent également en ligne de compte dans la commercialisation des céréales. En effet, pour des questions de concurrence et de commerce, les moulins souhaitent acheter la matière première chez plusieurs fournisseurs, tout comme ils souhaitent vendre leurs produits à différents clients.

Dans tous les cas, les centres collecteurs vaudois n'ont pas la capacité de stocker l'entier de la récolte de céréales, et doivent donc transférer des volumes durant la récolte afin de libérer de la place pour la suite des livraisons. Ces volumes sont ainsi réceptionnés puis directement déstockés vers des infrastructures ayant de la place disponible.

D'autre part, le marché des céréales opère au niveau national, avec des organisations nationales, regroupant par exemple les producteurs de céréales, FSPC, ou regroupant des organisations des différents échelons tels que Swiss granum. Les conditions de prise en charge, contenant notamment le prix et la qualité, sont définies au sein de Swiss granum.

Les institutions publiques, via l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), ont en charge la responsabilité des stocks obligatoires (par le biais de *réservesuisse*), l'application des droits de douane et la libération du contingent d'importation obligatoire.



¹ Office fédéral de la Statistique, relevé des structures agricoles 2016.

Les volumes que les centres collecteurs vaudois n'ont pas la capacité de stocker peuvent être transférés à l'intérieur du canton (15'000 tonnes en 2017 et ordre de grandeur toujours d'actualité en 2020), ou directement vers la Suisse alémanique, auprès de transformateurs ou d'infrastructures de stockage (15'000 tonnes).

Néanmoins, l'analyse de la filière vaudoise des céréales précitée a permis d'identifier et de quantifier la circulation des flux de la récolte 2017 (125'000 tonnes panifiables). Concernant les céréales panifiables, les centres collecteurs vaudois réceptionnent 9'500 tonnes en provenance d'autres cantons, principalement de Fribourg. A l'inverse, ce sont 8'000 tonnes de céréales panifiables vaudoises qui sont réceptionnées hors du canton, principalement dans le Chablais valaisan. Les centres collecteurs vaudois exportent environ 50'000 tonnes (30% de la récolte) vers des moulins outre-Sarine. A l'inverse, les moulins vaudois transforment 30'000 tonnes de céréales produites dans d'autres cantons, dont une partie a déjà été réceptionnée dans des points de collecte vaudois. Notons que 70% de la récolte de céréales panifiables sont transformés sur le territoire vaudois.

Comme mentionné précédemment, selon la FSPC, les chiffres reportés pour l'année 2017 dans l'analyse de la filière vaudoise des céréales n'ont pas subi de modifications significatives et restent d'actualité.

A partir de cette étape, la traçabilité de la farine issue des céréales du canton devient délicate, car les principaux volumes sont utilisés par des entreprises qui travaillent de façon industrielle et commercialisent leurs produits dans la grande distribution. Les flux passant par les moulins régionaux et les boulangeries artisanales permettent une plus grande traçabilité de la farine, mais ne représentent que 20 % du pain vendu dans le canton. Outre le commerce de détail, les stations-service et les gares sont également des points de vente non négligeables. Ces derniers utilisent principalement du pain surgelé, réchauffé sur place et dont la provenance est rarement indigène.

Dans le cadre de l'analyse de la filière vaudoise des céréales, les organisations cantonales et nationales des trois premiers échelons de la filière ont été invitées, par la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), à deux demi-journées de discussions, au printemps 2018. La transparence des marchés et le suivi des stocks de céréales, questions soulevées par le postulat, sont des thèmes qui ont été discutés à cette occasion.

Trois thèmes sont ressortis à l'issue des deux rencontres :

1. mise en place d'une filière de produits floconnés (par exemple : flocons d'avoine ou d'épeautre), destinés à la consommation humaine;
2. boulangerie, restauration collective et promotion, dans l'optique de la création d'un pain cantonal certifiant un savoir-faire artisanal et l'utilisation de matières premières vaudoises;
3. faisabilité d'une huilerie industrielle sur sol vaudois en intégrant les entreprises déjà actives dans la transformation des oléagineux.

Sous l'égide de la DGAV, ces trois thématiques seront étudiées par des groupes de travail regroupant les organisations professionnelles et les acteurs intéressés. Conformément au rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Stéphane Montangero et consorts sur la restauration collective, une nouvelle structure de gouvernance sera mise en place sous l'égide du Bureau de la Durabilité pour traiter globalement des aspects liés à la restauration collective. Ainsi, les potentiels mis en évidence par le rapport de la DGAV « Analyse de la filière vaudoise des céréales et oléagineux » seront ainsi traités en cohérence avec les autres dynamiques à l'œuvre, afin de profiter de toutes les synergies possibles.

À noter que, dans le cadre de l'analyse de la filière des céréales, plusieurs cartes ont été élaborées (infrastructures de collecte et de transformation, production par district, etc.). La circulation des flux a également été identifiée et quantifiée au moyen d'une carte, ce qui a permis de constater que les trois quarts de la production vaudoise de céréales panifiables et fourragères sont transformés dans le canton. Il n'a toutefois pas été possible d'identifier quelle proportion du pain vendu dans sur notre territoire est issue de céréales vaudoises.

III. RAPPORT DE LA COMMISSION

Le postulat a fait l'objet d'une séance de commission *ad hoc*. La commission a en particulier proposé au Conseil d'État une intervention auprès de l'OFAG, afin d'exiger plus de transparence sur le marché des céréales panifiables et fourragères. De plus, la commission souhaite que la certification de la production céréalière vaudoise soit examinée à l'image du label « Genève Région Terre Avenir ».

IV. CONCLUSION

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État doit constater que les leviers publics restent limités par la très grande implication des organisations faîtières agricoles au sein du marché des céréales en Suisse.

Cela étant, compte tenu de la problématique soulevée, le Canton de Vaud est intervenu auprès de l'OFAG, au travers de la consultation fédérale PA22+, s'agissant de l'évaluation des stocks dans le cadre de la fixation des droits de douane à l'importation. Il a demandé que tous les acteurs impliqués dans une filière soient entendus avant la prise de décision d'assouplissement d'importation. En référence à la filière des céréales, il a relevé qu'il s'agissait de se fonder, non seulement sur la situation du ou des leader/s d'un marché, mais aussi sur la situation des autres acteurs du marché concerné, notamment sur les stocks des centres collecteurs.

Au surplus, afin d'améliorer la transparence du marché, le Conseil d'État va recueillir l'état des stocks de céréales panifiables et fourragères, une fois par année, auprès des centres collecteurs et des moulins situés sur le territoire vaudois. Cette récolte de données sera basée sur l'article 101 de la loi vaudoise sur l'agriculture et limitée dans le temps à cinq ans. Ces données seront transmises à l'OFAG et permettront d'améliorer les informations nécessaires à la prise de décision par les autorités de la Confédération.

Enfin, il est rappelé la volonté de la DGAV de poursuivre ses réflexions en lien avec les trois thèmes précités (mise en place d'une filière des produits floconnés ; label ; transformation des oléagineux) avec les différents acteurs vaudois impliqués dans la filière des céréales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 17 mars 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean