

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Yvan Pahud et consorts au nom Au nom du groupe UDC –
Sécurité alimentaire s'approche-t-on du plan Wahlen ? (22_INT_50)

Rappel de l'intervention parlementaire

Sécurité alimentaire s'approche-t-on du plan Wahlen ?

La situation actuelle en Ukraine va nous conduire rapidement et pour quelques années vers une crise alimentaire de niveau mondial et notre pays ne sera pas épargné.

Pour rappel, notre pays est dépendant à 50 % d'importation alimentaire.

L'agriculture devient stratégique en cas de conflit et de crise.

Si les produits importés venaient à manquer il est primordial de pouvoir compter sur une agriculture suisse productive et nourricière.

Nos voisins français, par la voix de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles a demandé au Gouvernement français de pouvoir semer davantage de blé sur les terres agricoles afin de subvenir aux besoins de la population et de maintenir des prix abordables.

Notre Canton comme deuxième canton suisse pour l'étendue de sa surface agricole utile avec près de 110'000 ha, a un rôle à jouer afin de nourrir la population.

Les grandes cultures occupent les deux tiers de la surface exploitée. Vaud est d'ailleurs le premier canton producteur de nombreuses cultures (blé panifiable, maïs, grain et pois protéagineux, betteraves sucrières, colza, etc.).

Afin de parer à cette situation, il est important que le Conseil d'Etat en collaboration avec le Conseil fédéral adopte un train de mesures portant notamment sur les points ci-dessous, précisant que ces mesures ne visent pas à affaiblir les questions environnementales, mais bien à assurer de façon concrète et responsable l'approvisionnement de la population de notre pays en denrées alimentaires indigènes.

Aussi ai-je l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

Alors que 3500 hectares sont consacrés au niveau national à des pratiques culturales improductives, telles que jachères, bandes culturales extensives ou ourlets sur terres assolées, quelles surfaces ceci représente-il au niveau vaudois ?

- 1. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis qu'il est indispensable de remplacer provisoirement les surfaces en jachère par des cultures assurant de la production de denrées alimentaires ?*
- 2. Avec la crise alimentaire qui se profile, le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis du Conseil fédéral qui prévoit de consacrer à la promotion de la biodiversité 3,5 % supplémentaire de terres assolées ?*
- 3. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis qu'il faut sursoir aux mesures visant à réduire la production et permettre une marge de tolérance pour les apports d'intrants ?*
- 4. Le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'afin de parer à nos stocks insuffisants face à une crise alimentaire majeure, il faut stimuler et encourager la production de céréales panifiables, d'oléagineux, de pommes de terre, de légumes, de sucre, etc?*
- 5. Le Conseil d'Etat a-t-il envisagé de devoir consacrer de nouveaux soutiens pour assurer la mise en oeuvre de ces mesures, en complément de la Confédération ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Selon le Dictionnaire historique de la Suisse¹ le plan Wahlen est un plan qui vit le jour en novembre 1940. M. Wahlen avait étudié les possibilités que la Suisse avait d'accroître sa production agricole en augmentant les surfaces labourées et ainsi de subvenir à son approvisionnement si les importations cessaient complètement durant la seconde guerre mondiale. Ce plan, a été présenté à un large public par M. Wahlen, alors chef de la division de la production agricole et de l'économie domestique à l'Office fédéral de guerre pour l'alimentation.

Au vu des événements géopolitiques actuels et de la situation en Ukraine, il n'est pas dénué de sens de faire référence à ce symbole fort qui devait être, pour les agronomes de l'époque, l'amorce de la future politique agricole à long terme.

Au fil du temps, la politique agricole Suisse a évolué et s'est adaptée aux réalités économique et environnementale, sans pour autant modifier radicalement le taux d'auto-provisionnement national.

Si, dans l'immédiat, la situation de guerre en Ukraine a plus fortement impacté le prix de l'énergie que celui des denrées alimentaires, il n'en demeure pas moins qu'à terme les effets géopolitiques du conflit pourraient induire une perturbation du « système » actuel d'approvisionnement alimentaire mondial.

Il faut toutefois relever que la notion de taux d'autonomie alimentaire ou souveraineté alimentaire implique différents acteurs, tant au niveau de la production agricole où la Direction générale de l'environnement (DGE) et la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) sont directement concernées, qu'au niveau de la distribution et finalement de la consommation. Dès lors, il est crucial que toute la chaîne alimentaire soit impliquée et travaille à améliorer la souveraineté alimentaire.

A la suite de cet événement géopolitique majeur, le Conseil fédéral a notamment répondu dans le cadre du postulat traitant de l'« orientation future de la politique agricole » (20.3931 et 21.3015) et de la motion de M. le Conseiller national Jacques Nicolet (22.3105) intitulée « Parer à la crise alimentaire imminente due à la situation en Ukraine, par un train de mesures provisoires urgentes et concrètes, afin d'assurer et de renforcer la production de denrées alimentaires ». Ces éléments seront amenés dans la présente réponse lorsque cela se justifiera.

Il en ressort les éléments suivants dans les réponses ci-dessous.

¹ Albert Tanner: "Plan Wahlen", in: *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 07.01.2021, traduit de l'allemand. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/013783/2021-01-07/>, consulté le 11.05.2022.

Réponses aux questions

Dans l'impossibilité de comprendre exactement comment le chiffre de 3500 ha, consacré à des pratiques culturales improductives au niveau fédéral avancé dans le texte de la présente interpellation, a été calculé, il est proposé de répondre à la question en se basant sur les chiffres du rapport agricole 2021 de l'OFAG¹.

Dans ce rapport, il est établi que la Suisse compte :

- 4'335 ha de haies, bosquets champêtres et berges boisées dont 472 ha dans le canton de Vaud.
- 232 ha d'ourlets sur terres assolées dont 21 ha dans le canton de Vaud.
- 606 ha de jachères tournantes dont 90 ha dans le canton de Vaud.
- 405 ha de bandes culturales extensives dont 184 ha dans le canton de Vaud.

Il en ressort que, sur les 5'578 ha de sol national consacré à des pratiques culturales improductives selon la liste ci-dessus, 13,75 %, soit 767 ha sont situés dans le canton de Vaud. Il est toutefois important de préciser que si une partie de cette surface pourrait être dévolue à la culture, le reste est composé de talus, de haies et bosquets ou de zones difficilement accessibles avec des machines agricoles.

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis qu'il est indispensable de remplacer provisoirement les surfaces en jachère par des cultures assurant de la production de denrées alimentaires ?*

Selon les informations fournies par la Confédération, l'approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires et en moyens de production n'est actuellement pas menacé. Dès lors, il n'est pas nécessaire d'augmenter la production indigène à court terme. Les modalités fédérales régissant les jachères ne sont donc pas modifiées et ne permettent pas, actuellement, au canton de Vaud d'allouer ces surfaces à la production de denrées alimentaires.

Le Conseil d'Etat note que la diminution de CHF 300.-/ha de la contribution à la sécurité à l'approvisionnement a un impact beaucoup plus important pour l'agriculture vaudoise que les 3,5 % de surfaces de biodiversité sur terre assolée. En effet, pour compenser cette perte à l'hectare, les exploitations vaudoises vont très vraisemblablement participer à un grand nombre de programmes volontaires dont les effets sont une extensification de la production.

2. *Avec la crise alimentaire qui se profile, le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis du Conseil fédéral qui prévoit de consacrer à la promotion de la biodiversité 3,5 % supplémentaire de terres assolées ?*

Conformément à l'article 104a de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral doit veiller à ce que la sécurité de l'approvisionnement soit garantie à court et à long terme. Pour cela, il est essentiel de préserver les sols fertiles, la biodiversité et les autres bases de production.

A ce stade, la Confédération n'entend pas revenir sur les pourcentages qui seront consacrés à la promotion de la biodiversité.

A la question similaire de M. le Conseiller national Jacques Nicolet, le Conseil fédéral a donné la réponse suivante « *L'exploitation des surfaces de promotion de la biodiversité existantes sur les terres assolées ne permettrait qu'un gain de production marginal, car ces surfaces représentent moins de 1 % des terres assolées en Suisse. De plus, les surfaces de promotion de la biodiversité dans les zones de grandes cultures renforcent la productivité à long terme des autres terres assolées* ».

¹ <https://www.agrarbericht.ch/fr/politique/paiements-directs/contributions-a-la-biodiversite>

3. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis qu'il faut sursoir aux mesures visant à réduire la production et permettre une marge de tolérance pour les apports d'intrants ?*

Le Département en charge de l'agriculture a adressé un courrier au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), demandant la mise en place de modifications temporaires de certaines règles de la politique agricole pouvant pénaliser à court terme le taux d'auto-provisionnement national, notamment pour le programme extenso, ceci en pensant entre autres à la culture du colza.

Comme pour les questions précédentes, la Confédération n'entend pas, pour le moment en tout cas, adopter une autre posture que celle annoncée jusqu'à présent.

Dans sa réponse à la motion Jacques Nicolet, le Conseil fédéral explique sa posture au travers de la réponse suivante : « *En ce qui concerne le bilan de fumure, il est opportun d'abroger la marge d'erreur de 10 %. Compte tenu de la tendance à la raréfaction des engrais minéraux et de la hausse des prix qui en découle, les engrais de ferme indigènes doivent être utilisés plus efficacement. Cela permettra également de réduire la dépendance vis-à-vis des engrais minéraux importés, car ces engrais sont intégralement importés depuis 2018. Sur l'ensemble de la consommation d'engrais, les engrais minéraux représentent une part de 23 % pour l'azote et de 22 % pour le phosphore. L'abrogation de la marge d'erreur contribue en outre de manière significative à la réduction des pertes d'azote et de phosphore, et donc à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de l'initiative parlementaire 19.475* ».

4. *Le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'afin de parer à nos stocks insuffisants face à une crise alimentaire majeure, il faut stimuler et encourager la production de céréales panifiables, d'oléagineux, de pommes de terre, de légumes, de sucre, etc. ?*

Il est évident que, face à une crise alimentaire majeure potentielle, les pouvoirs publics se doivent de stimuler et d'encourager la production indigène. Toutefois, cet encouragement doit être coordonné et structuré au niveau national.

Dans son rapport en réponse aux postulats (fédéraux) 20.3931 et 21.3015 traitant de l'orientation future de la politique agricole, le Conseil fédéral propose à cet effet les quatre lignes stratégiques complémentaires suivantes :

- a) garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires,
- b) encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux,
- c) renforcer la création de valeur durable,
- d) favoriser une consommation durable et saine.

Ces lignes stratégiques permettront de garantir la sécurité de l'approvisionnement pour les générations actuelles et futures.

De plus, l'introduction de stocks obligatoires en semences d'oléagineux participe à renforcer la sécurité alimentaire de la Suisse. Dans le domaine des oléagineux, notre taux d'auto-provisionnement est de 20%.

Dans sa réponse à M. le Conseiller national Jacques Nicolet, le Conseil fédéral a précisé que la Confédération « peut en premier lieu libérer des réserves obligatoires de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et d'engrais, encourager les importations, restreindre les quantités vendues sur le front de la distribution et rationner les denrées alimentaires. »

5. *Le Conseil d'Etat a-t-il envisagé de devoir consacrer de nouveaux soutiens pour assurer la mise en oeuvre de ces mesures, en complément de la Confédération ?*

Selon le Conseil fédéral, l'approvisionnement de la Suisse en moyens de production et en denrées alimentaires vitales est actuellement garanti.

À ce stade et compte tenu de la réponse du Conseil fédéral, le Conseil d'État n'a pas formellement prévu d'engager de nouveaux soutiens. Néanmoins, le Conseil d'État est prêt à envisager différentes options visant à renforcer des soutiens tels que ceux permettant de faciliter une transition énergétique réduisant ainsi la dépendance aux énergies fossiles ou ceux renforçant l'usage d'instruments spécifiques de soutien de la politique agricole.

Conclusion

Il est indéniable que la guerre en Ukraine a de fortes conséquences sur le marché mondial des denrées alimentaires ainsi que sur celui de l'énergie. Toutefois, à terme, plus que le conflit à proprement parlé, ce sont surtout ses effets géopolitiques qui pourraient amener une perturbation de tout le système. Cette perturbation représente, elle, une vraie menace pour la sécurité alimentaire mondiale.

Le CE prend note des éléments de réponse donnés par la Confédération notamment en réponse aux postulats traitant de l'« orientation future de la politique agricole » (20.3931 et 21.3015) et à la motion déposée par M. Jacques Nicolet (22.3105) demandant au Conseil fédéral « d'adopter un train de mesures urgentes provisoires et concrètes permettant de renforcer la production de denrées de première nécessité durant cette période de crise alimentaire ».

Une attention particulière sera portée sur la mise en place des stratégies fédérales proposées en relation avec l'évolution de la situation.

Finalement, en fonction de l'évolution de la situation géopolitique, le CE se réserve le droit de se manifester à nouveau auprès du Conseil fédéral en vue de plaider pour une amélioration du taux d'auto-approvisionnement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 novembre 2022.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

A. Buffat