

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale afin que la gestion des volumes et du prix soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière

et

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative législative José Durussel

Crise laitière et gestion des volumes (15_INI_016)

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie les mardi 29 août et 19 septembre 2023 à la salle du Bicentenaire, Pl. du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes les Députées et MM. les Députés Yann Glayre (président et rapporteur), Mathieu Balsiger (remplacé par Carole Dubois le 19 septembre), Laurence Bassin, Romain Belotti, Cendrine Cachemaille, Aurélien Demaurex, Eliane Desarzens (remplacée par Muriel Thalmann le 29 août), Claude Nicole Grin, Yannick Maury, Charles Monod, Yves Paccaud, Chantal Weidmann Yenny, Cédric Weissert (remplacé par Fabien Deillon le 29 août), Regula Zellweger, Pierre Zwahlen (remplacé par Pierre Fonjallaz le 29 août).

M. José Durussel, initiant, a pris part aux deux séances avec voix consultative.

Mme Valérie Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA) a participé aux séances, accompagnée de M. Frédéric Brand, directeur de Directeur de l'agriculture, de la viticulture et des améliorations foncières (DAGRI).

M. Yvan Cornu, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance et contribué à la rédaction du présent rapport, ce dont nous le remercions.

1. INTRODUCTION

C'est en décembre 2015 que le Grand Conseil a accepté de prendre en considération immédiate cette initiative par 109 voix pour, aucun avis contraire et 7 abstentions. Il est étonnant que le Conseil d'État ne réponde que huit ans plus tard, alors même que l'initiant demandait un traitement dans les plus brefs délais.

La CTAE, qui est la première et la seule commission qui examine cet objet sur le fond, a notamment considéré les raisons pour lesquelles le Conseil d'État a initialement préavisé défavorablement au dépôt de cette initiative auprès de l'Assemblée fédérale.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La production laitière est une préoccupation constante du Conseil d'État. En effet, durant les dix dernières années, de 2011 à 2021, le nombre d'exploitations laitières dans le Canton de Vaud a diminué de 42%. Pudiquement appelé « déprise laitière », ce phénomène correspond bel et bien à un effondrement du nombre d'exploitations laitières sur le territoire vaudois.

En résumé, on peut dire qu'il y a deux marchés du lait en Suisse :

- ☞ Le marché du fromage (appelé ligne jaune), libéralisé entre la Suisse et l'Union européenne (marché ouvert), qui prévoit le versement aux producteurs d'un supplément pour le lait transformé. Dans le Canton de Vaud, il y a trois fromages AOP, soit le Gruyère, le Vacherin-Mont d'Or et l'Etiwaz qui produisent selon un cahier des charges détaillé et exigeant. Chaque interprofession fixe un prix indicatif de même que les quantités ; la marge est ensuite répartie équitablement entre affineurs, fromagers et producteurs de lait (les acteurs de la filière).
- ☞ Le marché du lait transformé en yogourt, beurre, crème et fromages frais (appelé ligne blanche) est au bénéfice d'une protection à la frontière.

Le prix de lait se situe actuellement à environ 74 cts/kg pour le lait d'ensilage et à 95cts/kg pour le lait de fromagerie qui comprend les suppléments pour lait de non-ensilage transformé en fromage.

Les soutiens du Conseil d'État en faveur des producteurs de lait

Au cours de ces dernières années, le marché laitier s'est significativement détérioré. La situation actuelle est due en partie à une politique fédérale moins encline à la protection du marché laitier ainsi qu'à la régulation des quantités de lait commercialisées dans un contexte où l'offre est supérieure à la demande. Face à cette situation, le Canton a octroyé, dès 2020 notamment, un soutien à la production laitière au moyen d'un décret communément désigné « Paquet Lait », composé de sept mesures et doté de 10 millions de francs. La première mesure a été de mettre en place un cofinancement pour permettre aux producteurs de lait d'industrie vaudois d'entrer dans la coopérative Mooh (groupement de producteurs) afin de renforcer leur pouvoir de négociation par rapport aux acheteurs.

Le marché du lait manque de transparence et c'est notamment pour cette raison que le Conseil d'État a donné un mandat à l'Université de Lausanne (UNIL) d'établir un rapport, d'ici au printemps 2024, sur la transparence des marges dans les filières agricoles qui doit mettre en lumière les marges réalisées.

Le Canton de Vaud est le seul canton en Suisse à soutenir la construction d'étables laitières en plaine, par des améliorations foncières et des forfaits à l'Unité gros bétail (UGB). Cela permet partiellement de compenser l'augmentation des coûts de construction.

Le Conseil d'État soutient la transformation des fermes pour produire du lait de non-ensilage à haute valeur ajoutée, c'est-à-dire le passage à du lait de fromagerie. Il faut savoir que le foin prend beaucoup plus de volume que l'ensilage, ce qui engendre des investissements dans de nouvelles infrastructures, en particulier des fenils et des séchoirs.

Le Conseil d'État a également mis en place, en collaboration avec les Cantons de Fribourg et du Jura, une formation de gestionnaire de troupeau.

Il faut reconnaître que toutes ces mesures n'empêchent pas la « déprise laitière », car la production de lait est une activité extrêmement contraignante en termes de qualité de vie : charge de travail excessive et impossibilité de se dégager du temps libre. Cela devient impossible à assumer pour une agricultrice ou un agriculteur seul sur une exploitation.

Interventions au niveau national

Au niveau national, plusieurs interventions parlementaires ont déjà été déposées afin d'apporter des solutions concrètes dans le secteur laitier. À la suite de la demande de l'interprofession du lait (IP Suisse), le Conseil fédéral a donné la force obligatoire au contrat-type, avec une durée minimale, qui garantit notamment aux producteurs de connaître les quantités et le prix d'achat à l'avance.

Au niveau de la députation vaudoise à Berne, le Conseiller national Jacques Nicolet a fait plusieurs interventions dont une récente initiative, toujours en traitement, visant à conditionner les soutiens de la Confédération aux transformateurs, au respect du prix indicatif fixé par l'interprofession.

D'autres interventions visaient à l'amélioration de la gouvernance dans les organisations professionnelles, car certains délégués représentent plusieurs intérêts, un délégué peut par exemple être producteur ou productrice de lait et en même temps membre du conseil d'administration d'une société coopérative de fabrication de fromage ou de négoce de produits laitiers.

Bien qu'un grand nombre d'interventions ait été déposé, le Conseil fédéral reste très libéral dans l'organisation du marché laitier. En 2009, il a notamment supprimé le contingent laitier et il lutte fermement contre toute tentative de vouloir sa réintroduction directe ou indirecte.

Préavis initial négatif du Conseil d'État

Ainsi, le Conseil d'État considère que les différentes mesures mises en place tant au niveau cantonal, en particulier avec le « Paquet Lait », que national permettent de répondre en grande partie à la volonté de l'initiant, c'est pourquoi il a d'abord préavisé défavorablement et recommandé au Grand Conseil de ne pas transmettre cette initiative à l'Assemblée fédérale.

3. POSITION DE L'INITIANT

La réponse du Conseil d'État a tardé, malgré plusieurs rappels de la part de l'initiant directement auprès du chef de département de l'époque. La situation reste néanmoins très compliquée au niveau de la production laitière, malgré la mise en œuvre au niveau vaudois du « Paquet Lait » ; soit de diverses mesures de soutien que l'initiant décrit comme étant positives pour certains producteurs.

Certes, les prix du lait ont enregistré une hausse ces derniers douze mois (de 61 cts à 74cts par kg), mais cette hausse s'explique par la guerre en Ukraine et l'inflation ; mais on peut tout de même affirmer que le marché laitier reste malmené. Un reportage de Temps présent du 9 mars 2023¹ montrait qu'il existe des conflits d'intérêts au moment de négocier les prix du lait.

Même si les chances de succès d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale sont très faibles, l'initiant estime que la problématique de la production laitière reste importante pour le Canton de Vaud, mais pour d'autres cantons également, Fribourg ou Berne par exemple.

Pour l'initiant, son initiative garde sa raison d'être pour la gestion des volumes et la fixation des prix du lait, en résumé pour améliorer la situation sur le moyen terme. Concernant les volumes, il évoque le cas des producteurs qui passent au lait d'industrie depuis qu'en 2022 l'interprofession du Gruyère AOP a interdit l'usage des robots pour la traite. Cette situation va à l'encontre d'une des mesures du « Paquet Lait » qui soutient la reconversion au non-ensilage (la Confédération verse par ailleurs un supplément de non-ensilage de 3 cts/kg de lait).

En conclusion, l'initiant demande à la CTAE de ne pas suivre le préavis du Conseil d'État, mais de recommander au Grand Conseil de voter le décret qui porte sur le dépôt de cette initiative auprès de l'Assemblée fédérale.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD ET DU PRÉAVIS

Transparence

Les discussions relatives aux marges doivent se poursuivre au niveau fédéral pour contraindre les grandes entreprises à la transparence. Le documentaire déjà cité de mars 2023 du magazine Temps Présent sur la RTS « *Coop, Migros, les petits secrets de la grande distribution* » fait parfaitement ressortir l'opacité du marché du lait. On découvre par exemple, à la suite de fuites de données sur le net, que des marges de plus de 60% sont pratiquées par les distributeurs, alors que les producteurs ne peuvent pas vivre de leur lait.

La notion de transparence au niveau des marges pourrait être mieux explicitée dans l'initiative puisqu'il s'agit d'une dimension primordiale pour avancer sur la problématique du prix du lait. Le débat actuel au niveau fédéral est de savoir si la transparence doit être mise en place par la Confédération directement ou par un mandataire externe. Selon le directeur de l'agriculture, le bon fonctionnement du marché du lait nécessite une symétrie de l'information (transparence du marché).

L'initiative vise à ancrer la notion de transparence au niveau fédéral.

¹ <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/13712335-coop-migros-les-petits-secrets-de-la-grande-distribution-09-03-2023.html?anchor=13839886>

Prix du lait et marges excessives

Le prix d'achat au producteur n'évolue quasiment pas, alors que les prix de vente des produits de la filière ont nettement augmenté au fil de ces 20 dernières années ; cette situation met principalement sous pression les producteurs de lait qui manquent de respect et de reconnaissance, ce qui conduit les paysans à abandonner le lait. Les conditions de travail des agricultrices et agriculteurs sont très pénibles, raison pour laquelle elle et ils sont en voie de disparition. Un député, lui-même agriculteur, indique qu'il a arrêté la production laitière en 2019 en raison des contraintes de cette activité et des baisses de revenu qui ne permettent pas de gagner correctement sa vie.

De récentes études et documentaires ont mis en évidence les marges excessives pratiquées par la grande distribution ; en particulier pour les produits biologiques.

Révision de la position du Conseil d'État

La CTAE s'est montrée favorable au renvoi de l'initiative à l'Assemblée fédérale, mais a été surprise du préavis défavorable du Conseil d'État. C'est pourquoi la commission a interrompu ses débats sur le sujet et a demandé à Madame la Conseillère d'État Valérie Dittli s'il était possible de reconsidérer cette position. Cette dernière s'est montrée favorable à remonter cette demande au Conseil d'État, sous condition que certains éléments complémentaires soient apportés à l'initiative, notamment en lien avec la transparence et la gestion quantitative ciblée sur certaines filières qualitatives.

Lors d'une deuxième séance, deux amendements (voir ci-dessous) ont été proposés par la CTAE.

5. VOTES DE LA COMMISSION SUR LE PROJET DE DÉCRET

Deux amendements de la commission :

Vote sur le premier amendement : « ... en particulier pour les produits bénéficiant d'un signe de qualité. »

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Vote sur le second amendement : « Le Canton de Vaud exige la transparence des prix, des volumes et des marges dans toute la filière du lait pour garantir des revenus équitables aux producteurs. »

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Vote sur le projet de décret tel qu'amendé à l'art. 1 : (art. 1, 2, 3).

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale afin que la gestion des volumes et du prix soit réorganisée et redéfinie, avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière, en particulier pour les produits bénéficiant d'un signe de qualité. Le Canton de Vaud exige la transparence des prix, des volumes et des marges dans toute la filière du lait pour garantir des revenus équitables aux producteurs.

À l'unanimité, la commission adopte le projet de décret tel qu'amendé à l'art. 1.

Vote d'entrée en matière.

À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière.

Le 11 décembre 2023, le Conseil d'État a répondu à la demande de la CTAE de reconsidérer son préavis en concluant que, dans le but de continuer à apporter un soutien aux producteurs de lait, il soutient cette initiative amendée.

Ce courrier est annexé au présent rapport de commission.

Epalinges, le 2 février 2024

Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre

Annexes :

- Courrier du 11 septembre 2023 de la CTAE à Mme la Conseillère Valérie Dittli, cheffe du DFA demandant au Conseil d'État de reconsidérer son préavis
- Réponse du 13 décembre 2023 du Conseil d'État qui notifie son soutien à la version amendée de l'initiative



Grand Conseil

*Commission thématique
des affaires extérieures (CTAE)*
Yann Glayre, Président
Place du Château 6
1014 Lausanne

Madame la Conseillère d'Etat
Valérie Dittli
Cheffe du Département des finances et de
l'agriculture (DFA)
Rue de la Paix 6
1014 Lausanne

Par messagerie électronique

Réf. YG/yc

Lausanne, le 11 septembre 2023

Examen par la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) de l'EMPD portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale afin que la gestion des volumes et du prix soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière (22_LEG_11)

Madame la Conseillère d'Etat,

Dans la séance du mardi 29 août 2023 à laquelle vous avez participé, vous avez pu constater que la position de la CTAE était très largement en faveur du dépôt de l'initiative susmentionnée auprès de l'Assemblée fédérale. Cette tendance confirme le vote de décembre 2015 du Grand Conseil qui avait pris en considération cette initiative à une très large majorité, sans avis contraire.

Huit ans après le dépôt du texte et malgré les différentes mesures mises en place, tant au niveau cantonal que national, la problématique de la fixation des prix dans la filière du lait subsiste.

En tenant compte d'une part de récentes informations relatives au niveau des marges brutes des distributeurs, alors que le prix du lait n'a fait que de baisser ces trente dernières années, et d'autre part du fait que deux initiatives cantonales avec le même contenu ont déjà échoué au niveau fédéral, la CTAE travaille sur les amendements suivants afin de compléter l'art. 1 du projet de décret qu'elle votera dans sa prochaine séance du 19 septembre 2023 :

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale afin que la gestion des volumes et du prix soit réorganisée et redéfinie, avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière, en particulier pour les produits bénéficiant d'un signe de qualité². Le Canton de Vaud exige la transparence des prix, des volumes et des marges dans toute la filière du lait pour garantir des revenus équitables aux producteurs.

² C'est-à-dire les AOP fromagères ou le lait bio. Les signes de qualité publiques sont les AOP-IGP, BIO, montagne, alpage et parc naturels.

Cette version amendée permettrait une démarche originale et complètement nouvelle sans devoir réintroduire un contingentement laitier. La gestion des quantités des produits sous signe de qualité est possible dans le droit européen ce qui est également un argument.

La CTAE espère que ces quelques éléments permettront au Conseil d'État de prendre plus favorablement position sur cette initiative étant donné que la problématique du prix du lait garde toute sa pertinence. Le cas échéant, vous aurez l'opportunité d'en faire part tant à la CTAE dans sa séance du 19 septembre prochain que lors des débats sur cet objet au Grand Conseil.

Je vous prie de croire, Madame la Conseillère d'État, à l'assurance de ma haute considération.

(signature) Yann Glayre

Président de la CTAE

Copie à :

- Membres de la Commission thématique des affaires extérieures
- M. José Durussel, Initiant
- M. Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil
- M. François Vodoz, Chancelier a.i.
- M. Frédéric Brand, Directeur de l'agriculture, de la viticulture et des améliorations foncières (DAGRI)



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Grand Conseil
Commission thématique des affaires
extérieures (CTAE)
Monsieur Yann Glayre, Président
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. :23_COU_6897

Lausanne, le 13 décembre 2023

Examen par la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) de l'EMPD portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale afin que la gestion des volumes et du prix soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière (22_LEG_11)

Monsieur le Président,

Par la présente et en réponse à votre courrier du 11 septembre 2023 adressé à Madame la Conseillère d'Etat Valérie Dittli, le Conseil d'Etat a étudié la version amendée du texte qui est proposée.

Il relève que cet amendement change la teneur de l'initiative cantonale à plusieurs niveaux : la gestion quantitative de l'offre de produits bénéficiant d'un signe de qualité et la transparence des prix, volumes et marges.

S'agissant de la gestion quantitative de l'offre, cet amendement vise à restreindre la gestion de l'offre (volume uniquement) à certaines filières du lait. Ainsi, en utilisant la force obligatoire pour la gestion des quantités, les acteurs du marché du lait doivent dialoguer pour trouver un équilibre. Nous relevons également que lorsque le prix du lait des filières fromagère AOP est élevé, cela impacte positivement le prix du lait industriel. Ainsi, l'ensemble de la filière laitière bénéficie de ce type de mesure.

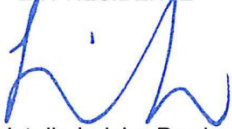
Au niveau de la transparence de prix, l'amendement de l'initiative permettrait d'ancrer cette notion dans le cadre légal fédéral. Dans un marché caractérisé par des asymétries d'information et une concentration de la demande, cette information renforcerait le pouvoir de négociation du maillon le plus faible de la chaîne, à savoir les producteurs de lait.

Dès lors, et dans le but de continuer à apporter un soutien aux producteurs de lait, le Conseil d'Etat soutient cette initiative amendée.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, nos salutations les plus respectueuses.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE


Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.


François Vodoz