

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. RAPPEL DE L'INITIATIVE

Initiative législative José Durussel et consorts demandant au Conseil d'État vaudois d'intervenir auprès des autorités fédérales 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.

Développement

Depuis plusieurs mois, le prix moyen payé aux producteurs pour un kilo de lait commercial est parfois inférieur à 50 cts. Cette situation qui perdure est démoralisante et nombreux sont ceux qui cèdent au découragement. Nous sommes proches d'un démantèlement sans précédent du secteur laitier, ce qui peut provoquer un déséquilibre important dans l'utilisation des sols en Suisse.

Depuis la fin du contingentement laitier en 2009, les organisations de défense laitière montrent leur incapacité à gérer la situation face aux acheteurs et aux transformateurs, notamment lors des contrôles des volumes de lait et de leurs segments (B et C) utilisés pour les produits et les marchés auxquels ils sont destinés sans requérir la volonté des producteurs de les produire. Cela crée un affaiblissement très important du prix de base et une concurrence inégale entre les producteurs.

Est-il nécessaire de préciser que les organisations faïtières censées soutenir et défendre la profession sont payées par les producteurs eux-mêmes, chaque mois, par des cotisations retenues sur le prix du lait ?

Vu l'urgence de la situation, je demande la transmission immédiate de cette initiative au Conseil d'État en vue de son traitement dans les plus brefs délais.

*Prise en considération immédiate.
(Signé) José Durussel et 2 cosignataires*

Le Grand Conseil a décidé d'une prise en considération immédiate de l'initiative et renvoyée au Conseil d'État par 109 voix pour, aucun avis contraire et 7 abstentions, lors de sa séance du 8 décembre 2015.

2. EXPOSE DES MOTIFS

2.1 L'initiative du Canton auprès de l'Assemblée fédérale

L'initiative parlementaire cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale : « *Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale* ». Comme une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale. Aux termes de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, l'initiative parlementaire peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le Canton peut, soit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'ordre législatif, soit proposer l'élaboration d'un projet. Dans le cas présent, l'initiative propose l'élaboration d'un projet.

2.2 Contexte

Au cours de ces dernières années, le marché laitier s'est significativement détérioré. Entre 2001 et 2019, le canton de Vaud a vu sa quantité de lait commercialisée diminuer de plus de 15 %. Durant cette période, un peu plus de 1'000 exploitations vaudoises ont cessé leur activité, ce qui a conduit à une réduction du cheptel d'environ 10'000 vaches laitières.

L'abandon des contingents laitiers au printemps 2009, et l'introduction de la standardisation du taux de matière grasse dans le lait de consommation, ont augmenté les quantités de lait et de beurre mises sur le marché. Le cumul de ces deux facteurs a entraîné une importante chute des prix.

La situation actuelle est en partie due à une politique fédérale moins encline à la protection du marché laitier, et également à l'augmentation des quantités de lait commercialisé dans un contexte où l'offre est supérieure à la demande. En effet, la production indigène est excédentaire de 15 % à 20 % depuis la suppression du contingentement laitier. Entre 2005 et 2015, le prix du kilo de lait de centrale payé aux producteurs est donc passé de 72 à 50 centimes environ, pour augmenter légèrement à un tarif proche des 58 centimes en 2019.

2.3 Recherche de solutions

À la suite du dépôt de l'initiative de Monsieur le Député José Durussel, le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), par l'intermédiaire de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), anciennement Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI), a rencontré les différents acteurs de la filière du lait industriel en Suisse romande dans le cadre de l'organisation d'une table ronde. Cette rencontre a permis à l'ensemble des protagonistes de constater que le dénouement de la situation est particulièrement complexe, l'acheteur principal de lait en Suisse romande, à savoir la société Cremo, étant orienté sur des produits avec une faible valeur ajoutée tels que la poudre de lait et le beurre.

D'autre part, le lait produit dans le canton de Vaud représente 6 % du marché national, soit 200 millions de kilos de lait, dont la moitié est transformée en fromage. Les différents mécanismes de régulation du marché, comme par exemple Lactofama (société d'export commune aux principales organisations de producteurs et de négoce de lait, fondée en 2014), ont également montré leurs limites.

En 2017, la DGAV a réalisé une enquête auprès des producteurs vaudois, laquelle a abouti à la rédaction d'un rapport sur la production laitière vaudoise qui est joint au présent EMPD, afin d'étudier les facteurs théoriques de succès pour la production laitière en fonction de l'offre du marché. Cette analyse avait également pour but de dresser un bilan de la production laitière et d'établir une projection sur les dix prochaines années. Une analyse des différents centres de coûts et des conditions-cadres optimales a été effectuée. Enfin, dite enquête propose des améliorations dans le mode de soutien de l'État quant au financement des structures et de sa rationalisation.

Au regard du contexte économique actuel, le Conseil fédéral propose une politique à long terme pour la production laitière. Celle-ci consiste à l'affectation de l'enveloppe de la loi chocolatière aux producteurs de lait d'industrie. Une telle manière de faire devrait permettre une amélioration du prix du lait d'environ 4 centimes par kilo de lait. Ce montant devrait être inscrit dans la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) afin de garantir son versement. Du fait que sa compétence en la matière est limitée, le Conseil d'État n'entend pas intervenir mais s'engage à rester attentif à la problématique et à étudier les différentes questions soulevées par le marché vaudois du lait d'industrie. Les pistes de réflexion formulées et les priorités qui découlent du rapport du Conseil fédéral mentionné plus bas mettent l'accent sur la responsabilisation de la filière.

En effet, compte tenu de la situation du marché laitier, le Conseil d'État a notamment concrétisé, dès 2020 et pour une durée de cinq ans, l'octroi d'un soutien aux producteurs au moyen d'un décret validé par le Grand Conseil. Ce projet communément désigné « Paquet Lait », est doté d'un montant de dix millions de francs et se compose de 7 mesures spécifiques à la filière laitière, à savoir :

1. transparence du marché : soutien à l'intégration des producteurs de lait vaudois chez Mooh ;
2. autonomie fourragère et différenciation du lait vaudois ;
3. reconversion au non-ensilage ;
4. prospection de nouveaux marchés ;
5. renforcement de la vulgarisation laitière ;
6. soutien à la sélection du bétail (convention FVSE) ;
7. formation de « gestionnaire de troupeau ».

Les détails de ce projet sont disponibles dans le document publié en avril 2019, « Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la production laitière vaudoise et Rapport du Conseil d'État sur le postulat Stéphane Montangero et consorts « Payons le juste prix pour le lait mais pas seulement, (17_POS_248) ».

A relever encore qu'au niveau national, plusieurs motions ont été déposées afin d'apporter des solutions concrètes au secteur laitier et à la problématique soulevée par la présente initiative. On peut notamment citer la motion 19.3952 « Améliorer les termes du contrat-type de l'interprofession du lait » déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États. Cette motion propose que le Conseil fédéral intervienne « *auprès de l'Interprofession du lait afin que le contrat type pour l'achat et la vente de lait cru comprenne, conformément à l'article 37 de la loi sur l'agriculture, les éléments suivants : le contrat d'achat de lait doit indiquer les prix auxquels la livraison est effectuée afin que le fournisseur de lait en ait connaissance avant la livraison et qu'il puisse planifier son activité entrepreneuriale. La segmentation A, B, C en vigueur doit être maintenue. En outre, il s'agit d'interdire de ne pas fixer de prix pour le segment C et d'écouler les excédents laitiers dans le cadre du segment B : un prix spécifique doit impérativement être déterminé pour les segments B et C. Les prix appliqués aux segments A et B doivent être définis dans le contrat, au moins pour une durée de trois mois, en indiquant la quantité et le prix au kilogramme. Il convient par ailleurs de laisser au fournisseur de lait le choix d'accepter ou non une livraison de lait du segment C.* »

Dans son rapport du 5 novembre 2019, la Commission estime que : « *les mesures proposées par la motion permettraient en effet de renforcer la position des producteurs de lait et qu'il est opportun de renforcer la sécurité en matière de planification pour les agriculteurs et de veiller à des prix plus justes. Une pression est intentionnellement exercée sur le prix du lait du segment B et il n'est pas garanti que les fournisseurs aient le choix d'accepter ou non une livraison. En outre, il est faux d'affirmer que les prix du lait sont connus suffisamment à l'avance. Il serait dans l'intérêt des petites entreprises agricoles, et en particulier de celles qui sont situées dans les zones de montagne, de renoncer au lait du segment B et de produire moins tout en écoulant leur production à un prix juste et en augmentant la valeur ajoutée. Cette possibilité n'existe pas aujourd'hui, raison pour laquelle la motion est justifiée.* ».

Le Conseil fédéral propose de rejeter cette motion étant donné qu'une partie de son contenu est déjà couverte par la force obligatoire du contrat-type de l'Interprofession du Lait (IP Lait), telle que décrite au paragraphe 2.4 ci-après.

Le 7 septembre 2020, M. le Conseiller national Jacques Nicolet a déposé une motion (20.3945) portant sur « la modification de l'Ordonnance sur le soutien du prix du lait (OSL) afin de n'accorder le supplément versé pour le lait transformé en fromage qu'aux quantités de lait payées au minimum au prix du segment A.

Ce texte part du constat que, depuis la sortie programmée du contingent laitier en 2009 et la création de l'IP lait, il subsiste toujours un certain nombre d'incohérences dans le système d'achat et d'affectation du lait suisse. Il met en évidence par exemple « *le fait que du lait qui pourrait être affecté à la production de beurre indigène, donc payé aux producteurs au prix du segment A (71cts), soit affecté au marché de fromages destinés à l'exportation, permettant de ce fait à l'industrie laitière d'acheter ce lait au prix de segmentation B (- de 50cts) et ainsi de bénéficier du supplément versé pour le lait transformé en fromage de l'ordre de 15cts, au détriment des producteurs de lait, qui sont obligés d'accepter le mécanisme de segmentation dicté par l'industrie laitière.* ». Cette attitude ne s'inscrit pas dans le but voulu initialement par ce supplément qui était de soutenir les productions à forte valeur ajoutée et non de subventionner l'exportation de denrées à faible valeur ajoutée.

2.4 Contrat-type IP Lait de force obligatoire

Lors de son assemblée des délégués extraordinaire du 16 novembre 2016, l'Interprofession du Lait (IP Lait) a arrêté des dispositions complémentaires relatives au négoce du lait. Lors de sa séance du 15 novembre 2017, le Conseil fédéral a déclaré le contrat-type de l'IP Lait de force obligatoire générale pour faire suite à la demande de l'IP Lait fondée sur l'article 37 de la loi fédérale sur l'agriculture. Ainsi, tous les acheteurs ou vendeurs de lait cru, y compris les non-membres de l'IP Lait, sont tenus de respecter les dispositions de force obligatoire durant la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2021. Notons qu'à cet égard, le Conseil fédéral a d'ores et déjà partiellement répondu à la demande de l'initiant.

Le rapport du Conseil fédéral du 5 avril 2017, en réponse au postulat 15.3380 "Marché laitier. Perspectives" du 14 avril 2015 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), précise que la vision proposée dans dit rapport s'articule autour de trois axes : différenciation en créant de la valeur ajoutée grâce à un positionnement unique, efficience des coûts socialement acceptables, réseau international et accès au marché. Le Conseil fédéral entend, par le présent rapport, jeter les bases d'une réflexion stratégique dont se serviront les acteurs du secteur laitier pour élaborer une stratégie sectorielle commune. Il s'adresse donc aux différents acteurs de la chaîne de création de valeur de la filière. Le rôle de l'État consistera essentiellement à instaurer un cadre adéquat, dans la droite ligne de l'évolution de la politique agricole. Il n'est pas prévu de renforcer les mesures et les instruments publics, puisque les pistes de réflexion formulées et les priorités qui en découlent mettent l'accent sur la responsabilisation de la filière laitière¹.

¹ Rapport du Conseil fédéral du 5 avril 2017 en réponse au postulat 15.3380 du 14 avril 2015 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N).

3. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Au vu des différentes mesures mises en place, tant au niveau cantonal que national, et permettant de répondre ainsi en grande partie à la présente initiative, le Conseil d'État préavise défavorablement à déposer cette initiative auprès des autorités fédérales.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil de refuser l'entrée en matière sur le projet de décret ci-joint portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant, pour chaque année laitière, à réorganiser et redéfinir la gestion des volumes et du prix avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs.

PROJET DE DÉCRET

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

du 21 juin 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'État

décrète

Art. 1

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.

Art. 2

¹ Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'État est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre f) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.