

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Initiative Loïc Bardet et consorts au nom Groupe PLR -
Adapter enfin le Suisse-Bilanz et ses bases à la réalité**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 7 mai 2024 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne. Elle était composée de Mmes et MM. Yann Glayre (président et rapporteur soussigné), Claire Attinger Doepper, Mathieu Balsiger, Laurence Bassin, Romain Belotti, Aurélien Demaurex, Pierre Fonjallaz, Martine Gerber, Stéphane Jordan, Yannick Maury, Charles Monod, Yves Paccaud, Muriel Thalmann, Chantal Weidmann Yenny, Regula Zellweger. Excusés : Cendrine Cachemaille (remplacée par C. Attinger Doepper), Eliane Desarzens (remplacée par M. Thalmann), Claude Nicole Grin (remplacée par M. Gerber), Pierre Zwahlen (remplacé par P. Fonjallaz).

Mme Valérie Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA) a participé à la séance, accompagnée de M. Jean-Pascal Collet, responsable du secteur paiements direct à la DGAV.

Yvan Cornu, secrétaire de la Commission, a tenu les notes de séance et contribué à la rédaction du présent rapport du majorité.

2. POSITION DE L'INITIANT

Cette initiative aborde un sujet relativement technique et vise à adapter les règles de fertilisation en Suisse, en accordant notamment une certaine tolérance dans le calcul des bilans de fertilisation, afin de mieux prendre en compte les réalités pratiques des agriculteurs et de promouvoir une gestion plus flexible des ressources agricoles.

Depuis l'introduction des paiements directs dans les années 1990, les agriculteurs doivent remplir les prestations écologiques requises (PER) pour en bénéficier, dont le bilan de fumure équilibré. Historiquement, une marge de tolérance de 10% a été autorisée, mais suite aux débats sur les initiatives liées aux pesticides en 2021, le Parlement fédéral a adopté un contre-projet indirect – l'initiative parlementaire 19.475 de la commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) : « réduire le risque de l'utilisation de pesticides » – et ainsi décidé de supprimer cette marge de tolérance pour les bilans d'azote et de phosphore, en raison de bilans souvent trop élevés.

En résumé, les besoins des cultures en matière de fumure, une fois les apports des animaux de l'exploitation déduits, déterminent la quantité d'engrais supplémentaire requise.

Adapter les normes de fumure

Cependant, cette décision pourrait poser des problèmes si les normes de fumure actuelles ne sont pas adaptées. En effet, ces normes qui datent de 2017 ne tiennent pas compte des avancées, notamment dans la sélection végétale ou l'évolution des rendements, et peuvent entraîner une sous-estimation des besoins en engrais, ce qui risque d'impacter certaines cultures, comme le maïs ou les pommes de terre.

Au niveau fédéral, une motion a demandé de repousser la suppression de la marge de tolérance jusqu'à l'adaptation des normes de fumure, mais celle-ci n'a pas encore été mise en œuvre. Cette motion 21.3004 « adaptation du Suisse-Bilanz et de ses bases à la réalité », déposée aussi par la CER-E, propose de maintenir la suppression de la marge de 10% tout en actualisant rapidement les normes de fumure pour éviter des impacts négatifs sur certaines cultures. Il est donc essentiel de réajuster ces normes afin de répondre aux besoins actuels de l'agriculture suisse, en évitant notamment une réduction artificielle des rendements.

Les Chambres fédérales ont adopté la motion 21.3004 en mars 2022, mais elle est toujours en cours d'examen par le Conseil fédéral, sans mesures concrètes à ce jour, bien que la fin de la marge de tolérance soit entrée en vigueur en 2024. Contrairement à cette motion, la présente initiative du Canton auprès de l'Assemblée fédérale ne propose pas de maintenir la marge de tolérance de 10%, mais vise uniquement à la mise à jour des normes de fumure par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et Agroscope.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La conseillère d'État a complété l'exposé de l'initiant en précisant que depuis 2023, la Confédération a introduit une réduction volontaire du bilan de fumure depuis 2023, visant à amener les exploitants à atteindre un bilan à 90% au lieu de 100%. Cette mesure a rencontré un bon accueil au niveau vaudois, puisque près de deux tiers des terres labourables sont désormais rémunérées selon cette nouvelle contribution.

D'un point de vue politique, le département ne s'oppose pas à l'initiative proposée par le député Bardet, considérant qu'elle constitue une solution logique dans le contexte actuel.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Ce rapport de majorité reprend principalement les éléments en faveur d'une prise en considération de l'initiative déposée par le député Loïc Bardet « adapter enfin le Suisse-Bilanz et ses bases à la réalité ».

⊞ Adapter les normes de fumures, sans revenir sur la marge de tolérance de 10%

L'initiant réaffirme que, selon lui, l'enjeu majeur ne réside pas tant dans la révision de la marge de tolérance de 10%, mais plutôt dans l'adaptation des normes de fertilisation, un ajustement qui aurait dû être effectué simultanément. En conséquence, il termine son initiative en appelant spécifiquement à une révision des bases de calcul du Suisse-Bilanz. Il souligne que, après la suppression de la marge de tolérance, certaines cultures se retrouvent avec des normes inadaptées, créant des déséquilibres artificiels. Il insiste donc sur la nécessité d'ajuster les bases de calcul du suivi pour éviter ces problèmes.

Un commissaire argumente que sur le fond, la motion 21.3004 adoptée au niveau fédéral affirme que la marge de tolérance du Suisse-Bilanz doit être maintenue. Néanmoins, il existe vraisemblablement une certaine marge d'interprétation pour le Conseil fédéral. Ainsi, si la présente initiative venait à être adoptée par le Grand Conseil, il serait nécessaire de préciser, par le biais d'un vœu notamment, que le Canton de Vaud ne souhaite pas revenir sur la marge des 10%.

Le débat porte sur la mise à jour des bases de calcul pour le bilan de fumure. Plusieurs intervenants soulignent la lourdeur de la charge administrative actuelle, qui inclut déjà des contrôles stricts sur les engrais, les produits phytosanitaires, et les antibiotiques. Il est relevé que la méthode de calcul actuelle est obsolète et doit être réévaluée, d'autant plus que l'évolution des pratiques agricoles et du climat a modifié les besoins en fertilisation. La demande est donc de mettre à jour ces normes plus rapidement, tout en restant conscient des enjeux de rentabilité pour les agriculteurs. La question de l'équilibre entre productivité et durabilité est aussi soulevée, sans pour autant faire l'apologie du productivisme à outrance. L'idée est de trouver un compromis qui réponde aux réalités du terrain et aux exigences environnementales.

⊞ Digiflux

Dans le cadre de la mise en œuvre de la trajectoire de réduction des engrais, la Confédération a mis en place l'outil appelé Digiflux pour suivre les engrais de ferme, les engrais du commerce, les concentrés et les produits phytosanitaires. Le Suisse Bilanz sera automatisé dans le système de calcul des paiements directs, avec une marge de tolérance de 5%, ou plutôt une réserve, qui peut être utilisée par les exploitants pour ajuster les apports en fonction notamment des conditions climatiques, des années avec de bons ou mauvais rendements.

L'introduction de Digiflux est désormais prévue pour 2027, bien que la mise en place initiale fût envisagée pour 2026. Il s'agit d'un projet de la Confédération ; cet outil permettant de tracer automatiquement les intrants agricoles, les produits phytosanitaires et les concentrés, du vendeur à l'exploitation, dans une certaine mesure. Dans le cadre de ce programme Digiflux, la proposition déjà validée par le Parlement sera mise en œuvre. En principe, ce dont la commission discute aujourd'hui sera effectif en 2027, quel que soit l'issue de ses délibérations.

L'initiative anticipe en quelque sorte l'introduction de Digiflux prévue pour 2027, bien que certaines actions puissent être entreprises avant cette échéance. Cette initiative cantonale pourrait également influencer les discussions au niveau fédéral. La mise en œuvre de Digiflux sera débattue au sein de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), où la conseillère d'État apportera cet élément concernant les principes de fertilisation révisés en fonction des pratiques des exploitations.

☞ **Question sur la forme**

Un commissaire exprime des doutes concernant la proposition de soumettre une initiative du Canton auprès de l'Assemblée fédérale. Il souligne les nombreuses étapes à venir, telles que les rapports, les votes, les débats, suivis d'un préavis du Conseil d'État et d'un retour en commission, puis au plénum, avant de devoir défendre ce texte devant les Chambres fédérales. Il considère que, conformément au principe du parallélisme des pouvoirs, l'intervention aurait dû être adressée directement au Conseil fédéral, par l'intermédiaire de notre Conseil d'État vaudois, et non à l'Assemblée fédérale.

L'initiant espère évidemment que le Conseil fédéral applique enfin ce texte, ce qui lui permettrait de retirer son texte.

☞ **Vœu ou retrait de cette initiative (24_INI_2)**

Un commissaire propose le retrait de l'initiative en raison de la forme. Il estime qu'il serait mieux de voter un vœu, envoyant ainsi un signal à l'exécutif, sans générer de procédures inutiles.

Le texte traite de la question de la mise à jour des bases de données utilisées pour le calcul des normes agricoles. L'initiant semble hésiter à retirer son texte sans supprimer une partie de son contenu, qui encourage la Confédération à tout mettre en œuvre pour mettre à jour ses bases. La mise à jour devrait se faire en conformité avec les résultats scientifiques, sous l'égide de la station de recherche Agroscope. L'évolution du climat et des techniques culturales génère des besoins accrus en termes de fumure. Bien qu'un rendement absolu ne soit pas recherché, il convient de rappeler que le revenu des agriculteurs reste étroitement lié au rendement et au prix du marché.

Sur le fond, il est évident qu'un désaccord persiste au sein de la commission, en particulier concernant la mise à jour des normes, qui pourrait favoriser une augmentation de l'utilisation des engrais. Ce débat se divise selon un clivage gauche-droite. Toutefois, sur la forme, un argument majeur réside dans le fait que cette initiative n'aura pas d'impact concret, car l'Assemblée fédérale a déjà adopté la motion 21.3004 et transmis le dossier au Conseil fédéral, qui élaborera un projet de loi. Il n'est plus possible de mettre la pression sur les Chambres.

Une commissaire propose alors un vœu : *« La commission souhaite que l'adaptation du Suisse-Bilanz soit adaptée à la réalité, sans remettre en question la suppression de la marge de tolérance de 10%. Elle encourage le Canton à tout mettre en œuvre pour que cette base de données soit conforme aux normes fédérales »*. L'objectif est de souligner que la Suisse n'est pas encore conforme à la loi en ce qui concerne l'obligation de communication relative aux livraisons d'éléments fertilisants, article 164a de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr). La réalité doit s'adapter aux directives légales.

Cependant, l'initiant tient à préciser que *« les bases de calcul soient conformes à la pratique »*, car les normes fédérales n'ont effectivement pas été modifiées. L'enjeu principal réside dans l'adaptation de ces bases de calcul, sur la base des résultats scientifiques fournis par l'Agroscope.

Une commissaire souligne qu'à partir de 2027, avec l'introduction de Digiflux, la loi sera de toute façon respectée. Le vœu devrait viser à clarifier cette phase de transition, tout en précisant que l'adaptation des bases de calcul n'est pas directement liée à Digiflux.

Il ne s'agit pas de revenir à la marge de 10%. Aujourd'hui, l'objectif est uniquement de clarifier cette base de calcul, rien de plus. Il est crucial d'ajuster cette base de calcul en fonction des saisons allongées et des différentes pratiques de fertilisation dans les diverses régions de Suisse. Cette clarification est essentielle pour avancer avec le système Digiflux et c'est sur ce point uniquement que le Grand Conseil doit voter. Pour l'initiant, l'objectif est d'adopter un texte permettant à la conseillère d'État de faire pression sur le Conseil fédéral en vue d'une adaptation des normes de fumure.

☞ Après avoir abandonné la discussion sur un vœu, il est proposé de passer au vote

Alors qu'une partie de la commission plaide en faveur d'une mise en œuvre rapide de la motion 21.3004 « adaptation du Suisse-Bilanz et de ses bases à la réalité », notamment concernant la révision des bases de calcul du Suisse-Bilanz, l'autre estime que les exigences de cette motion sont contraires à l'objectif légal de réduction des excédents d'éléments fertilisants.

5. VOTE DE LA COMMISSION SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

La Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) recommande de prendre en considération cette initiative par 8 voix pour et 7 voix contre.

Epalinges, le 4 avril 2025

*Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre*