

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Initiative Vincent Keller et consorts - Souveraineté alimentaire vaudoise : pour une agriculture
écologique, équitable et solidaire**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 21.08.2024, de 16h00 à 17h15, à la salle de Cité, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Laurence Bassin (présidente-rapporteuse), Florence Bettschart-Narbel, Isabelle Freymond, Martine Gerber (absente), Thanh-My Tran-Nhu, ainsi que de Messieurs Nicolas Bolay, Sébastien Humbert, Vincent Keller et Pierre-François Mottier.

Ont également participé à la séance, Madame Valérie Dittli (cheffe du département des finances et de l'agriculture) et Monsieur Pascal Hottinger (directeur de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires - DGAV).

Madame Sophie Métraux (Secrétariat général du Grand Conseil) a tenu les notes de séance, elle est vivement remerciée pour l'excellente rédaction et synthèse de celles-ci.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiative vise à introduire la notion de souveraineté alimentaire dans la Constitution vaudoise (Cst-VD). Elle se base sur le concept de souveraineté alimentaire suivant : « *La souveraineté alimentaire est le droit des peuples à une agriculture nourricière, saine et diversifiée, accessible, produite de manière durable et écologique, et affirme le droit politique de déterminer nos propres politiques agricoles et alimentaires, c'est-à-dire le droit de pouvoir décider de nos propres systèmes d'alimentation et de production* »¹.

L'initiative propose l'introduction d'un nouvel article constitutionnel dont la teneur est la suivante :

Art. 59 al. 3 (nouveau)

Afin de garantir l'accès à une alimentation saine, variée et de qualité, le Canton reconnaît et doit appliquer le principe de la souveraineté alimentaire. Le Canton veille notamment à ce que la durabilité de l'utilisation de la terre en faveur des besoins de ses habitants soit assurée. Le Canton garantit donc également le droit de la population de décider de son propre système alimentaire et de production.

¹ Déclaration de Nyéléni, 2007

Cette initiative tend à une indépendance vaudoise et une sécurité nationale en termes d'accès à l'alimentation. Elle souhaite renforcer l'autonomie alimentaire en réduisant les dépendances aux importations. Actuellement, la Suisse produit un peu moins de la moitié de ce qu'elle consomme ; elle est donc fortement dépendante de l'étranger. En cas de crise internationale, certains aliments pourraient venir à manquer. La pandémie de Covid ou encore la guerre en Ukraine l'ont démontré, car des produits de base, dont le blé, ont dû être importés par d'autres filières que les usuelles. Cette très forte dépendance du pays à l'étranger ne garantit pas une neutralité pour la Suisse dans des moments difficiles.

Le texte vise également à renforcer la production locale, à protéger les agricultrices et agriculteurs contre la concurrence déloyale des produits importés à bas prix et qui ne respectent pas les normes environnementales et sociales de la Suisse. L'initiative concourt au maintien de prix justes pour les agricultrices et agriculteurs et à la préservation du savoir-faire local.

L'initiative œuvre également à la préservation des terres agricoles et du paysage. Lutter contre la sur-construction et l'abandon des terres est essentiel pour préserver le patrimoine rural et les paysages suisses ; des éléments importants de l'identité nationale. Cela permettra d'assurer la pérennité des traditions agricoles suisses et la beauté des campagnes.

La souveraineté alimentaire met l'accent sur la production d'aliments sains, de qualité, produits localement. L'initiative répond donc aux attentes croissantes de la population, des consommatrices et consommateurs suisses de plus en plus soucieux de leur santé et de la qualité de leur alimentation.

L'initiative concourt à soutenir l'économie locale et à valoriser le travail, notamment des paysannes et paysans qui représentent près de 13'000 emplois. Le Canton de Vaud est l'un des plus grands cantons agricoles de Suisse. Le soutien à l'économie locale vise à favoriser une agriculture de proximité qui soutient l'économie locale avec des circuits courts, une valorisation du travail paysan à travers des rémunérations décentes. Cette initiative encourage une production qui profite directement aux productrices et producteurs et aux consommatrices et consommateurs plutôt qu'aux grandes multinationales de l'agroalimentaire. Cela maintient les richesses dans le canton et soutient les emplois locaux.

L'initiative défend un modèle agricole qui valorise les petites exploitations et la paysannerie ; des piliers de notre société et de notre culture agricole. En soutenant ce modèle, nous pourrions assurer que l'agriculture reste entre les mains d'exploitations familiales et de coopératives agricoles et éviter de finir comme les méga exploitations outre-Atlantique.

La problématique de la souveraineté alimentaire n'est pas récente. Pour illustrer son propos, l'initiant relate la révolte des abricots à Saxon, le 7 août 1953. Le Conseil fédéral avait édicté une interdiction de cueillir les abricots suisses. Or, la récolte était belle, mais le marché était déjà saturé par des abricots importés, notamment d'Italie. L'interdiction de cueillir des abricots suisses visait donc à permettre d'écouler ces importations. À l'appel de quelques agricultrices et agriculteurs saxonnains, 5000 agricultrices et agriculteurs sont arrivés à la gare du village, ont abattu les arbres pour couper les voies d'approvisionnement et empêcher les arrivages d'abricots italiens. Depuis, la révolte des abricots est fêtée tous les 7 août à Saxon, a contrario du 1^{er} août qui n'y est pas fêté, car il symbolise la trahison des autorités fédérales.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, si le texte indique que 3 exploitations agricoles disparaissent chaque jour en Suisse, les analyses du département aboutissent à un chiffre de 2,25 exploitations par jour disparaissant au niveau suisse. Dans le canton de Vaud, sur les 10 dernières, le chiffre est plus faible avec 0,1 exploitation par jour disparaissant. Le Canton de Vaud mène une politique assez forte en termes de diversification et de maintien des exploitations.

Afin de nourrir l'important débat soulevé par l'initiative, la DGAV a analysé les conséquences qui résulteraient de l'acceptation du texte, ainsi que la faisabilité et les compétences requises pour sa mise en œuvre. Dès lors, si le DFA adhère au titre de l'initiative dont la cause s'incarne dans divers points du Programme de législation 2022-2027, il émet néanmoins plusieurs réserves et rejette certains points. Ainsi :

Garantir l'accès de toute la population à des aliments de qualité qui constituent la base d'une alimentation saine permettant un bon développement physique et mental

■ Soutenir une production indigène variée et durable

■ Établir une relation de confiance et de connaissance entre le producteur et le consommateur

Le DFA est en accord avec ces 3 points qui figurent d'ailleurs dans le Programme de législature 2022-2027 au titre 1.8 « Encourager l'autonomie de la production agricole » :

En outre, ces buts sont en cours de traduction dans un EMPD en élaboration sur la restauration collective au sein de l'Administration cantonale ; 4 millions de repas par année sont concernés (dans les services, gymnases, prisons, CHUV, etc.). L'EMPD reprend de manière assez proche les demandes de l'initiative portant sur la qualité des aliments, la production indigène variée et durable. Le texte vise également à (re)créer une relation de confiance entre agricultrices/agriculteurs et consommatrices/consommateurs. Ces derniers doivent connaître et être aptes à juger leur consommation (provenance, chaîne de production, etc.).

■ Mettre fin à la perte de terres agricoles (y compris les pâturages d'été)

La mise en œuvre de cet aspect relèverait de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), entre autres au travers de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) qui découle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Or, en la matière, les compétences sont essentiellement au niveau fédéral. Notons que le Canton de Vaud protège déjà fortement ses terres arables. Le contingent vaudois de surfaces d'assolement (SDA) est particulièrement élevé. En effet, le Canton de Vaud, en tant que second producteur suisse de denrées alimentaires, possède une surface agricole d'environ 108'000 hectares, dont 75'800 de SDA qui sont strictement protégées, notamment pour assurer l'approvisionnement au niveau national. De tous les cantons, Vaud est celui qui a le quota de SDA le plus important. Le Canton compte un peu plus de 10% des surfaces agricoles utiles du pays, et son taux de SDA s'élève à 17,3%. Vaud est vraisemblablement le canton qui protège le mieux ses terres, même si on peut souhaiter en protéger davantage.

■ Accroître le degré d'autosuffisance

Il importe de savoir si la demande concerne le niveau cantonal ou le niveau fédéral. En effet, comparativement, le degré d'autosuffisance du Canton de Vaud est plus élevé que le reste de la Suisse (degré variable en fonction des filières, notamment pour le blé, car Vaud est le grenier de la Suisse). Accroître le degré d'autosuffisance vaudois et le limiter à la consommation du canton uniquement serait un manque de solidarité que le Conseil d'État ne peut défendre. Le Canton ayant une responsabilité envers toute la Suisse, il peut travailler sur son degré d'autosuffisance, mais il ne retiendra pas ses récoltes.

■ Lutter contre la surconstruction et l'abandon des terres (reboisement)

La mise en œuvre de cet aspect passerait notamment au travers du Plan directeur cantonal (PDCn) piloté par la DGTL. Ce plan nécessite la coordination de plusieurs services et une pesée d'intérêts divers (agricoles, environnementaux, territoriaux, etc.).

■ Garantir des conditions de travail équitables dans la production alimentaire

Une convention collective de travail (CCT) couvre les employés agricoles. Selon le DFA, la CCT vaudoise est plus généreuse que celles des autres cantons. Or, cet aspect, en termes de compétitivité du Canton de Vaud, représente un immense défi, surtout pour l'arboriculture qui doit faire face aux CCT beaucoup moins généreuses de Thurgovie ou du Valais.

■ Exiger que les denrées alimentaires et les aliments pour animaux importés répondent aux mêmes exigences que la production indigène

Il s'agit d'une compétence purement fédérale. Le Canton n'a aucune attribution pour négocier un quelconque accord bilatéral avec d'autres États.

■ **Promouvoir l'emploi dans l'agriculture**

Cet aspect d'importance fait également partie du point 1.8 du Programme de législature 2022-2027. Le Canton contribue à la promotion de l'emploi de l'agriculture à travers ses Agripôles (qui devront être complètement rénovés pour offrir les bonnes infrastructures et rendre les métiers de la terre attractifs). Outre la formation de base, le Canton dispense également de la formation continue, y compris dans des domaines émergents comme le micro-maraîchage, pour accompagner celles et ceux qui se lancent.

■ **Assurer une tarification des prix transparente et équitable dans la chaîne agroalimentaire qui reflète les coûts de production**

Ce sont les filières qui négocient avec les grossistes ; le Canton ne peut pas intervenir. Certes, les consommatrices et consommateurs doivent savoir où va leur argent. Cependant, pour certains produits, dont des produits de niches très sensibles aux conditions climatiques, la marge des productrices et producteurs varie tellement significativement que ces derniers peinent à s'accorder sur la publicisation des processus. Ils craignent que les consommatrices et consommateurs ne comprennent pas la logique et les contraintes de la Nature et ses impacts sur les marges.

Le DFA s'engage néanmoins à soutenir une tarification la plus transparente possible. Divers événements, tels qu'un récent séminaire avec M. Prix, le démontrent.

■ **Encourager le développement de coopératives agricoles ainsi que toutes autres formes organisationnelles qui permettent de concilier l'offre des produits agricoles avec la demande des consommateurs et soutenir la vente directe, la diversification et la transformation de la production.**

Le Canton possède déjà plusieurs outils pour agir en ce sens, notamment au travers des Améliorations foncières (AF). Il apporte son soutien ponctuel à des fromageries locales, dont la majorité sont des coopératives. Cela permet de soutenir de manière décentralisée la production laitière et donc la répartition des bovins sur le territoire, ce qui par effet de bord est aussi bon pour les sols.

Des efforts et des fonds sont également mis à disposition via Vaud Promotion pour soutenir la vente directe. Celle-ci souffre passablement de la période post-Covid. Des efforts sont effectués pour essayer de maintenir les organismes de vente directe qui sont viables.

En conclusion, le Conseil d'État adhère au titre de l'initiative et à plusieurs de ses objectifs, mais disconvient de la mise en œuvre. Il privilégie des réponses concrètes à la problématique, au travers de mesures déjà en vigueur ou à venir à l'instar de l'EMPD sur la restauration collective, des AF, du PDCn, etc.

En outre, en 2018, au niveau fédéral, une initiative ressemblante (« Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous ») avait été rejetée, notamment car ce genre de démarche demande une forte intervention étatique et davantage de contrôles. Or, cela ne réduit aucunement la complexité du travail pour les agricultrices et agriculteurs, alors que ceux-ci réclament avec force une simplification et une réduction du travail administratif. Viser la souveraineté alimentaire avec l'initiative demanderait un trop fort interventionnisme étatique et ajouterait à la complexité administrative déjà décriée du secteur agricole ; la conseillère d'État s'y refuse.

Elle propose donc de rejeter l'initiative et de ne pas la renvoyer au Conseil d'État.

4.DISCUSSION GÉNÉRALE

Vivre de l'agriculture est difficile, même avec une relativement grosse exploitation comme celle d'un commissaire (100 hectares, 2 employés à temps plein) ; il est compliqué de s'en sortir. La difficulté est encore plus importante pour les petites exploitations. Cependant, pour 4 commissaires si l'idée de l'initiative est louable, elle s'avère toutefois impossible à concrétiser. Ce type de demande a été faite au niveau fédéral en 2017. C'est le contre-projet direct du Conseil fédéral qui a été largement accepté par le peuple demandant d'inscrire la sécurité alimentaire dans la constitution. (Les initiants avaient retiré au préalable leur texte au profit du contre-projet). Toutefois, ce texte n'est pas appliqué par le Conseil fédéral. Depuis la votation, la Suisse a perdu environ 10% d'auto-provisionnement.

En outre, le niveau cantonal n'est pas le bon, car l'ensemble des normes applicables à l'agriculture émane de la Confédération. Or, toutes ces dernières vont dans le sens d'une diminution de la production (par exemple, les normes de bien-être animal réduisent le nombre d'animaux autorisés par surface, des normes écologiques restreignent les apports d'engrais, ou encore des primes sont versées pour des arbres dont on ne récolte pas de fruits, mais elles rapportent davantage que le blé, etc.). Il y a donc une contradiction entre la volonté de produire pour être autosuffisant et promouvoir diverses normes écologiques ou de bien-être animal. Le Canton échange et travaille activement avec le monde agricole. Il propose un panel de moyens de protection de l'agriculture, souligne un commissaire, mais les leviers d'action principaux résident à Berne.

Une commissaire fait les remarques suivantes : Le monde agricole n'est pas assez écouté. Toutes ces initiatives qui disent vouloir l'aider sont en fait contreproductives et ajoutent des écueils aux agricultrices et agriculteurs. Trop de normes et d'exigences est extrêmement décourageant. Les agricultrices et agriculteurs suisses travaillent dans le respect de normes déjà fort strictes. Il convient de les écouter, de leur faire confiance, sans leur imposer les idées de citadines et citadins dont on peut douter des compétences en matière agricole.

Ajoutons que si les étalages de grandes surfaces ne suivent pas les produits de saisons, c'est pour répondre à la demande des clients de plus en plus exigeants, souligne un commissaire. La vente directe en pâtit. Malgré la diversification de l'offre, le nombre de clients s'étiole.

Il est également rappelé par un commissaire que certains secteurs de production suisse, par exemple le domaine des machines-outils, exportent une immense partie de leur production (85%) et qu'en contrepartie, la Suisse est condamnée à importer des denrées alimentaires. Considérer que les consommatrices et consommateurs paieront le prix juste aux productrices et producteurs suisses impliquerait une hausse massive des prix. Or, beaucoup de gens n'ont déjà pas les moyens d'acheter local et bio. Même si la production suisse devenait hyper intensive, elle ne parviendrait pas à fournir des produits aux prix des importations. C'est pourquoi les agricultrices et agriculteurs suisses sont soutenus par des contributions. L'initiative ne règlera pas la problématique. Le député assure que son opposition au texte n'est pas partisane, mais pragmatique vis-à-vis de la situation.

A contrario, pour 4 autres commissaires, la modification proposée n'est pas une contrainte – l'initiant assure qu'il n'est pas question que le texte débouche sur de nouvelles normes –, mais un soutien à toutes les mesures que le Conseil d'État met déjà en place ou compte instaurer. Un renfort de la base légale faciliterait la mise en œuvre des mesures en faveur de la souveraineté alimentaire. De plus, qui dit article constitutionnel dit également moyens à mettre à disposition. Le texte n'est pas non plus l'invention de « citadines et citadins bobo ». Il vise à ce que les productrices et producteurs soient payés correctement pour leur production, ce qui n'est actuellement pas le cas puisque même d'importantes exploitations peinent à s'en sortir (ne pas pouvoir dégager un salaire avec une exploitation de 100 hectares signifie que les produits sont sous-payés). Le texte s'emploie aussi à ce que les consommatrices et consommateurs sachent d'où provient leur nourriture.

À entendre les agricultrices et agriculteurs du Gros-de-Vaud, sur les 11 objectifs de l'initiative, au moins 7 sont des demandes du monde agricole, souligne une commissaire. Ainsi, rétablir une relation de confiance et de connaissance entre productrice/producteur et consommatrice/consommateur est indispensable. Ces dernières années, plusieurs textes au niveau fédéral ont ciblé l'agriculture. La confiance entre la campagne et la ville est entamée et un travail conséquent pour recréer du lien est absolument nécessaire.

L'accroissement du degré d'autosuffisance est également un objectif clair pour le monde agricole, mais les conditions de travail sont tellement difficiles, le nombre d'exploitations qui disparaissent est si élevé (notamment des petites structures) que l'atteindre est très compliqué.

Les pertes de terres agricoles sont aussi une grande inquiétude pour les agricultrices et agriculteurs ; les récents débats relatifs aux pistes cyclables et à l'emprise sur les terres agricoles en est un exemple.

Le monde agricole souhaite lutter contre la sur-construction et l'abandon des terres. Il veut également que soient garanties des conditions de travail équitables dans la production alimentaire. Disposer de la main-d'œuvre adéquate nécessite de pouvoir donner des salaires décents qui permettent de vivre. Promouvoir l'emploi dans l'agriculture est donc nécessaire. Celles et ceux qui abandonnent leur activité ne le font pas de gaité de cœur, au contraire. Les jeunes voudraient pouvoir reprendre, mais les conditions sont trop difficiles.

Quant à assurer une tarification des prix transparente et équitable dans la chaîne agroalimentaire, il s'agit d'un besoin, tout comme l'encouragement au développement de coopératives. Actuellement, le poids de Coop et Migros, pourtant des coopératives à la base, est si important qu'il est impossible de leur tenir tête. Certains mécanismes de fixation des prix, tels que jouer le prix du blé à la bourse, sont choquants.

La commissaire regrette donc que malgré une volonté commune à tendre vers une souveraineté alimentaire, des considérations de couleur politique empêchent de réellement soutenir le monde agricole. La position de la droite, de productrices et producteurs qui assurent œuvrer pour l'agriculture, mais s'opposent à cette initiative s'avère paradoxale. Accepter l'initiative est pourtant un fort message de soutien politique au monde agricole.

Il est encore assuré que la modification constitutionnelle proposée ne serait pas contraire à la Constitution fédérale, car le Canton du Tessin a accepté une initiative de même teneur. Le texte était soutenu par les partis de gauche, la Lega et l'UDC dans sa grande majorité. Il a été combattu par le PLR et les libéraux de l'UDC, déclare l'initiant.

La Conseillère d'État affirme ne pas voir cette initiative comme une contrainte, mais estime que la plupart des demandes sont réalisables ou en cours de réalisation sans avoir à inscrire un texte dans la Constitution vaudoise. L'État agit au travers des AF, il promeut les produits locaux au sein de l'administration cantonale, etc. En revanche, certains éléments sont irréalisables, par exemple la révision des accords de libre-échange ; le Canton n'a pas de compétence en la matière. En outre, des questions relèvent d'autres départements que le DFA.

La commission est également informée qu'il n'y a pas de terres laissées à l'abandon par suite de la disparition d'exploitations. Les terres sont généralement reprises par une voisine ou un voisin ou sont affectées différemment. En 10 ans, Vaud a perdu environ 1300 hectares de surface agricole utile (SAU). Ces terres ne sont pas abandonnées, mais sont devenues des forêts notamment dans les alpages ou ont été dévolues à la construction en plaine. La perte de terres agricoles est néanmoins préoccupante. En 10 ans, 374 exploitations ont disparu sur le Canton de Vaud qui compte ce jour 2700 exploitations sur son territoire (sans les exploitations viticoles)². Bien que les pertes soient élevées qu'au niveau national, cela demeure néanmoins trop. Conscient de cet aspect, le Conseil d'État met en place des stratégies pour maintenir les exploitations, expliquent Mme la Conseillère d'État et le directeur de la DGAV.

Mme la Conseillère d'État ajoute que les paiements directs fédéraux favorisent la rentabilité des grandes exploitations, au contraire des petites structures qui ne sont pas viables avec ce système et doivent abandonner. Une autre complication résulte des difficultés lors de la transmission des domaines agricoles. Selon la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), deux domaines réunis ne peuvent quasiment pas être séparés à nouveau. Une réforme de la LDFR est en cours.

Des aspects fiscaux entrent aussi en ligne de compte. Au niveau fiscal, il est plus intéressant de fractionner une exploitation et transmettre des bâtiments uniques que de garder l'ensemble de la structure. Le DFA travaille, avec Prométerre, pour trouver des solutions à ces problématiques et maintenir des exploitations dans les tailles que l'on connaît actuellement.

Nonobstant le point relatif aux accords de libre-échange qui aurait pu ne pas figurer, reconnaît l'initiant, trop souvent le Conseil d'État indique avoir considéré une demande du Parlement, mais ne la concrétise pas. La prudence impose donc le maintien de l'initiative, même si certaines mesures sont prises ou à venir.

5.VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative et de ne pas la renvoyer au Conseil d'État, par 4 voix contre 4 et 0 abstention, à la voix prépondérante de la présidente.

Marchissy, le 21.12.2024.

*La rapporteuse :
(Signé) Laurence Bassin*

² Le passage sous la barre des 3000 exploitations dans le canton est symboliquement sensible, indique Mme Dittli.