

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

Postulat Anna Perret et consorts au nom du groupe de vert.e.s – Fermeture de l'abattoir de Clarens, projet d'un nouvel abattoir à Aubonne : une politique cantonale des abattoirs de proximité serait utiles afin de construire un système alimentaire durable

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 17 juin 2024, de 14h à 15h30 dans la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Elle était composée de M. Nicolas Bolay, Président rapporteur et de Mmes et MM. Alexandre Berthoud, Jean-Rémy Chevalley, Isabelle Freymond, Sébastien Humbert, Yves Paccaud, Anna Perret, Anne-Lise Rime et Valérie Zonca.

Mme Valérie Dittli, Cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA) était accompagnée de M. Giovanni Peduto, vétérinaire cantonal.

Pour le secrétariat de la commission était présente Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil. Elle s'est chargée des notes de séance.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante relève l'importance de privilégier les abattoirs de proximité dès lors qu'ils contribuent à la sécurité et à la souveraineté alimentaire dans un contexte où la population consomme de la viande. Ces abattoirs de proximité faisant partie de systèmes alimentaires locaux, ils sont aussi importants pour des questions de durabilité : pérennité de la production alimentaire, commodités pour les professionnels concernés (éleveurs, bouchers), satisfaction des consommateurs qui privilégient les filières courtes, bien-être animal et impacts environnementaux moindres.

Elle s'inquiète de la tendance générale en Suisse romande de la diminution du nombre d'abattoirs ; il ne reste par exemple qu'un seul abattoir dans le Canton de Neuchâtel, qui ne fait pas les abattages d'urgence.

Ce partant, la postulante s'étonne des actualités qui concernent le projet d'abattoir à Aubonne et la potentielle fermeture de celui de Clarens : est-il opportun de fermer, pour des raisons économiques, un abattoir alors même qu'un autre s'en construit une cinquantaine de kilomètres plus loin ? Difficultés économiques, mais aussi oppositions des riverains, les obstacles sont nombreux. La postulante souhaite que l'Etat examine les moyens qu'il aurait à disposition pour maintenir les abattoirs de proximité sur le territoire en cas de difficultés économiques. La postulante évoque la réponse du Conseil d'Etat à une interpellation José Durussel en mai 2017 dans laquelle il défend une vision qui prône le maintien de 5 à 10 pôles d'abattage de moyenne taille répartis sur le territoire. Il semble cependant difficile à la postulante de concrétiser cette vision alors même que l'Etat n'a aucun levier d'action sur les décisions d'ouverture et de fermeture des abattoirs. Elle souhaite dès lors que le Conseil d'Etat considère l'opportunité d'élaborer une politique cantonale plus active en la matière.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le vétérinaire cantonal présente la position du conseil d'état : ce dossier relativement complexe occupe l'Etat depuis bientôt deux décennies. Le paysage des abattoirs a été profondément modifié durant ce laps de temps en raison de l'adoption du droit européen en 2007 qui a de facto entraîné la fermeture d'un certain nombre de lieux d'abattage, une centaine avant 2004, en raison de nouvelles normes d'hygiène notamment.

L'Etat s'est dès lors penché sur la coordination de ces abattoirs ainsi que sur le contrôle des viandes. Le contrôle des viandes était très hétéroclite dans les années 2000 ; la compétence était communale et la formation des personnes impliquées dans ce contrôle était disparate et pouvait aller du vétérinaire aux gendarmes. Dans une première étape, les contrôles ont été professionnalisés : dès 2015 la formation requise au niveau de la Confédération a été exigée pour n'avoir plus que des contrôleurs qui avaient suivi une formation agréée par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires. En 2020 ces contrôles ont été cantonalisés. Désormais, tous les contrôleurs des viandes, vétérinaires ou non, ont suivi cette formation et travaillent selon les directives de l'Etat.

Pour le volet coordination et maillage des abattoirs, le Conseil d'Etat s'était exprimé en 2017 en disant qu'un maillage des abattoirs, de 5 à 10 pôles sur le canton permettrait de couvrir en tout cas les besoins du plateau et de maintenir un service dans les régions périphériques, tout en augmentant un peu les performances. Les abattoirs étant réglé par la branche, ils relèvent du domaine privé et l'Etat ne peut pas imposer sa vision.

La Cheffe de département indique que le Conseil d'Etat n'a pas changé d'avis depuis : ce domaine doit être réglé par la branche. Si le Conseil d'Etat a exprimé sa vision et fait le pas au niveau des contrôles, les autres aspects, qui relèvent du domaine privé, ne peuvent pas être réglés par l'Etat, qui serait d'ailleurs moins efficace, car moins au fait des enjeux que la profession elle-même. La régulation par la branche des lieux d'abattage permet par exemple le développement de méthodes d'abattage différenciées permettant l'obtention de labels spécifiques. L'Etat interviendrait donc dans un domaine qui est déjà assez réglé par la branche elle-même pour finalement essayer d'obtenir une meilleure organisation qui ne peut selon elle être trouvée que par les professionnels eux-mêmes.

La vision plus globale du Conseil d'Etat au sujet de la consommation sera transcrite quant à elle dans le projet de restauration collective pour l'Etat.

Ce partant, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ce postulat, le rapport du Conseil d'Etat qui y répondrait n'amenant aucun élément nouveau par rapport à 2017 et au projet à venir de restauration collective pour l'Etat.

La Cheffe de Département rappelle enfin que la Canton de Vaud est marginale dans la quantité de viande abattue au niveau suisse depuis le départ de Bell : 1,5 % de la totalité de la viande abattue en Suisse l'est dans le canton. L'effet d'une intervention de l'Etat sur les abattoirs du canton serait donc très marginal au niveau suisse.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire producteur de viande bovine et de porc, utilisateur de l'abattoir de Clarens, rejoint la postulante sur l'importance, pour la qualité de la viande et le gain de temps pour les producteurs, des circuits courts.

Sur l'abattoir de Clarens précisément, cette personne indique que plusieurs phénomènes ont participé de la remise en cause de son existence : sa réfection il y a quelques années a été coûteuse, il est situé en zone résidentielle, il est en droit de superficie sur des terrains propriété de la Commune de Montreux. Si la présence de l'abattoir est assurée jusqu'en 2029, de sérieuses questions se posent pour la suite. Les réflexions ont déjà commencé au niveau des communes agricoles concernées par la fermeture de cet abattoir. Un comité s'est formé et des solutions alternatives sont réfléchies.

Un commissaire qui s'interroge à ce sujet, le vétérinaire cantonal indique que le canton compte 23 abattoirs traditionnels et 5 établissements d'abattage occasionnel pour essentiellement de la volaille et du gibier d'abattage. Parmi ces 5 il y a également un abattoir de volaille institutionnel (abattoir de l'établissement des plaines de l'Orbe). Seuls deux de ces établissements dépassent le seuil de 1500 abattages à l'année, les autres présentant des petites, voire des micros capacités d'abattage. Les grands pôles d'abattage en Suisse sont principalement gérés par Migros et Coop, il évoque Courtepin, Bâles et Estavayer.

Plusieurs commissaires relèvent qu'il est selon eux important que les abattoirs restent main de la branche.

Pour l'un d'eux, c'est sur l'élément bloquant de l'aménagement du territoire que l'Etat devrait agir : cette personne évoque et regrette les difficultés rencontrées par un projet d'abattage sur site à Puidoux en raison de sévères restrictions posées par les règles d'aménagement du territoire.

Un commissaire s'interroge à ce sujet, le vétérinaire cantonal indique que l'aide de l'Etat à un abattoir intervient à deux niveaux : une aide à la construction en passant par les améliorations foncières qui exige certaines conditions dont celle de l'utilité à une interprofession (maîtres bouchers et agriculteurs, par exemple) et une aide qui concerne la santé publique, l'Etat intervenant pour la quasi-totalité du contrôle des viandes dans le canton. Des émoluments sont perçus pour cette tâche, mais ceux-ci ne couvrent de loin pas les frais.

La Cheffe de Département évoque en outre les aides fédérales, via les PDRA (Projet de développement régional agricole).

Un commissaire évoque par ailleurs la possibilité d'obtenir des crédits d'instituts agricoles à taux préférentiel lorsque plus de 50% des actionnaires sont des agriculteurs (coopérative de style agricole).

Un commissaire s'interroge à ce sujet, le vétérinaire cantonal indique que le contrôle intervient d'abord sur la bête sur pied, ensuite sur la procédure d'abattage et enfin sur la carcasse. Une présence permanente est assurée dans les grands établissements. Deux collaborateurs de l'Etat et toute une série de vétérinaires miliciens ont reçu une formation dédiée.

Un commissaire reconnaît la nécessité de laisser la branche s'organiser, il estime que l'Etat devrait pouvoir intervenir dans une situation qui l'exigerait, si une série de fermetures venaient à être annoncée, par exemple.

Un autre commissaire au contraire, la mise en place d'une politique cantonale contreviendrait à la liberté économique du domaine qui permet aujourd'hui une diversité dans l'offre, certains abattoirs proposant des méthodes compatibles avec certains labels, par exemple. Cette liberté économique favorise en outre des réponses rapides et flexibles aux défis qui se présentent. D'un point de vue démocratique, le fait de laisser à l'économie privée l'organisation des abattoirs offre aussi des voies de recours aux citoyennes et citoyens qui seraient par exemple opposés à l'implantation d'un lieu d'abattage.

Le vétérinaire cantonal indique que deux groupes de travail se sont penchés sur le sujet depuis 2004. Le dernier, qui date de 2018 et réunissait plusieurs acteurs de la branche s'est essayé à une définition du maillage sans qu'un consensus n'ait pu être trouvé. En revanche, tous les acteurs se sont accordés à dire que l'Etat ne devait prendre en charge que le contrôle, contrôle qui impactait lourdement les finances des principaux concernés puisque les coûts étaient à l'époque répercutés sur les bouchers puis les agriculteurs. La prise en charge par l'Etat aujourd'hui des frais liés au contrôle a soulagé de manière importante les abattoirs.

Une commissaire évoque le cas particulier de Clarens, géré par le Service intercommunal de gestion. Les communes n'étant pas intéressées à continuer la gestion, des producteurs essaient de se fédérer pour le faire. Cette personne demande s'il ne serait-il pas possible pour l'Etat d'intervenir d'une manière ou d'une autre pour faciliter la transition dans ce genre de situation.

Le vétérinaire cantonal indique que ce type de situation est accompagnée par l'Etat qui appuie les acteurs concernés en leur fournissant les éléments et informations pour que le projet puisse être mené à bien en toute connaissance de cause.

La Cheffe département indique que pour aller plus loin, le seul champ d'intervention possible pour l'Etat serait une modification des conditions cadres : via les crédits AF, qui existent déjà par ailleurs, avec les risques inhérents, à savoir que l'abattoir réponde à toute une série de critères concernant son emplacement. Un assouplissement des conditions cadre de l'aménagement du territoire, qui ne relève pas du DEF, se heurterait vraisemblablement à d'autres cautions légales.

Une commissaire qui s'interroge au sujet de l'intercantonalité des abattages, le vétérinaire cantonal indique que si sur 140'000 bêtes vaudoises, 36'000 ont été abattues sur le territoire cantonal, il y'a aussi 17'000 qui ont été abattues sur le territoire mais qui provenaient d'un autre canton. Des échanges ont donc lieu ; ils ne sont néanmoins pas réglementés comme pour les hôpitaux ou les écoles : les structures restent privées, ce

sont des accords privés qui s'activent et ce sont des éléments qui sont de l'ordre des intérêts privés (proximité, considérations financières) qui expliquent qu'une bête soit abattue sur un autre canton. Les collectivités publiques n'interviennent pas dans la gestion, à part pour le cas particulier de l'abattoir de Clarens géré par le SIGE ou celui des Plaines de l'Orbe, chevillé à l'établissement pénitentiaire.

Une commissaire relève que toutes et tous semblent s'accorder sur le fait que les abattoirs de proximité sont importants. Considérant que le dernier rapport en date remonte à 2010, cette personne trouverait intéressant d'avoir une mise à jour de ces informations, qui peut-être déboucheraient sur une solution non imaginée jusque-là pour favoriser le maintien des abattoirs de proximité. Elle soutiendra.

Un autre commissaire relève aussi que tous les commissaires semblent souhaiter autant que faire se peut les circuits courts, est néanmoins attaché à la gestion par la branche des abattoirs. Aussi, il est dérangé par la formulation du postulat qui évoque l'élaboration d'une politique cantonale des abattoirs en la matière.

Un commissaire souligne que l'énoncé du postulat ne prête pas à confusion : il demande réellement de reconsidérer l'élaboration d'une politique cantonale des abattoirs, à savoir, formulé autrement, de reconsidérer la situation d'implantation de lieux d'abattages. Plusieurs paramètres sont à prendre en compte pour ce faire, celui de la rentabilité et de l'implantation notamment : l'abattoir de Clarens n'est pas rentable en raison d'un lourd investissement et de charges d'électricité élevées, l'abattoir d'Orbe est rentable, Aubonne, si le business plan semble rentable, ce sont les oppositions qui posent des problèmes. Si l'Etat passait en force et imposait, sur des emplacements idéaux qu'il aurait sélectionnés, des lieux d'abattage, cela poserait vraisemblablement des soucis aux milieux de l'environnement. Pour cette personne, les considérations étatiques seraient donc relativement modestes par rapport aux coûts que cela engendrerait pour l'Etat.

Au sujet de l'implantation de ces lieux d'abattage, respectivement de l'opposition des milieux environnementaux, la postulante indique avoir formulé une interpellation à ce sujet : une meilleure communication des enjeux serait selon elle une solution. Elle regrette que l'Etat lui ait répondu ne pas vouloir s'en mêler.

Pour un commissaire les oppositions devraient ne pas être traitées de la même manière selon que sa région d'implantation manque ou non de lieu d'abattage. Un rapport du Conseil d'Etat, qui exposerait la vision du Conseil d'Etat à ce sujet serait déjà de ce point de vue-là intéressant.

Un commissaire, Président de la Coopérative de l'abattoir régional de Rolle (CARRE) et environs, apporte quelques précisions :

Intercantonalité : le commissaire évoque la collaboration de la CARRE avec le Canton de Genève qui projette la construction d'un abattoir cantonal. Il précise que si le Canton soutient et facilite le projet à l'aide de financement, il ne se mêle pas du volet fonctionnement, ni même de la recherche de terrain, gérés par les groupes et fédérations d'agriculteurs.

Oppositions : les oppositions au projet d'Aubonne ont été traitées non pas par le Canton, mais par la commune. Sur les 260 oppositions du départ, n'en restent que 7 après les séances de conciliation et la levée des oppositions ; ces dossiers sont maintenant au tribunal.

Abattoir d'Aubonne : il ne s'agit pas d'un nouvel abattoir, mais du déplacement de celui de Rolle. Ce dernier est pour l'heure sis sur un terrain communal, le seul terrain d'utilité publique qui reste à la commune qui en a besoin et a donc prié l'abattoir de déménager. Le cas est similaire à celui de Clarens qui se trouvera vraisemblablement dans la même situation dans quelques années.

Volume d'abattage : une des raisons qui explique le peu de volume d'abattage dans le canton est les labels : l'obtention du label Natura Beef de la Coop par exemple exige l'abattage des bêtes dans une structures de la Coop. Le commissaire, possesseur d'un magasin de vente directe, explique néanmoins que la clientèle de proximité est là, la demande pour la vente directe est là. Pour cela, les abattoirs de proximité sont nécessaires. Pour information, l'abattoir d'Oesingen tue 3x par jour ce que l'abattoir de Rolle tue en 1 année.

Organisation et coordination : les acteurs du domaine travaillent entre eux et se coordonnent. Le volume d'abattage de l'abattoir de Vich, dont la fermeture prochaine est annoncée, sera par exemple repris par le futur abattoir d'Aubonne, ce qui lui permettra d'être rentable.

Bien-être animal : les abattoirs de proximité améliorent forcément le bien-être des bêtes que les éleveurs peuvent accompagner jusqu'au bout, contrairement à l'abattage dans des grands abattoirs pour lesquels un ramassage est organisé.

Considérant les discussions qui laissent percevoir une unanimité au sujet de l'importance des abattoirs de proximité et afin de prendre en considération l'importance pour une majorité de laisser la gestion des abattoirs en main de la branche, la postulante modifie la demande de son postulat comme suit :

Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'État de reconsidérer l'élaboration d'une politique cantonale des abattoirs et d'apporter les modifications légales qu'il jugera nécessaire :

un rapport expliquant sa vision du besoin en abattoir sur le territoire cantonal afin de sauvegarder des circuits courts ainsi que de donner des pistes sur les procédures qui pourraient être améliorées et sur les manières dont l'Etat pourrait agir en facilitateur.

Le vétérinaire cantonal évoque le rapport d'analyse des filières vaudoises fait par Agridea, dont une des recommandations est « d'assurer une couverture suffisante d'abattoirs de proximité sur le territoire vaudois par des soutiens administratifs et financiers ». Il relève que cette recommandation est d'ores et déjà mise en œuvre, pour le volet financier, via la prise en charge des contrôles et pour le volet soutien administratif, par l'accompagnement que peut offrir l'Etat aux entreprises et organisations qui se lancent dans le renouvellement et l'adaptation d'abattoirs.

Pour la postulante, c'est un premier pas, néanmoins insuffisant : elle souhaite que d'autres pistes soient encore explorées.

Un commissaire note que tel que modifié, l'objet concernerait à priori plus la DGTL que le DFA pour les volets simplifications administratives et « Etat facilitateur ». L'idée serait de dire qu'il s'agirait de prendre des mesures un peu plus volontaristes, aussi auprès des communes qui devraient se responsabiliser, en sachant que l'Etat les a désresponsabilisés en prenant en charge le contrôle des viandes. L'idée de l'incitation, plutôt que celle de cantonalisation des abattoirs, lui convient mieux. Il ne combattra pas le texte mais s'abstiendra.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Par 5 voix et 4 abstentions, la commission recommande la prise en considération de ce postulat tel que modifié par son auteure.

Genolier, le 10 décembre 2024

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Bolay*