

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

Postulat Didier Lohri et consorts - Formation gardien-ne d'animaux avec orientation animaux de rente

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 14 septembre 2022.

Présent-e-s : Mmes Elodie Golaz Grilli, Sylvie Pittet Blanchette, Graziella Schaller. MM. Loïc Bardet, Jean-Daniel Carrard (en remplacement de Marion Wahlen), Didier Lohri, Yves Paccaud, Olivier Petermann (présidence), Maurice Treboux. Excusée : Mme Marion Wahlen.

Représentants de l'Etat : MM. Frédéric Borloz, Chef du département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF), Lionel Eperon Directeur général, Direction générale de l'enseignement post-obligatoire (DGEP), Christian Pidoux, Directeur, Formation Agrilogie, Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), Département des finances et de l'agriculture (DFA).

2. POSITION DU POSTULANT

Suite à la séance publique au sujet des loups et tout le débat émotionnel que la presse relaye à propos des grands prédateurs, plusieurs témoignages démontrent l'étendue de la problématique et la diversité des attentes des milieux concernés. Il est indispensable de prendre en considération rapidement l'un des points relevés, qui concerne le gardiennage du cheptel bovin et ovin en estivage.

Le travail des bergers est peu reconnu et peu valorisé. Cette fonction est très particulière. Le personnel est sensible par ses approches philosophiques extrêmement différentes de l'éleveur ou de l'agriculteur. Il est cependant essentiel de donner une certification à ce professionnel indispensable à la gestion de l'alpage 24h/24 en période d'estivage et même à l'année à la vue de la situation relevée dans la Broye ces derniers jours. Il est important, pour les ouvriers de cette tâche spécifique, qu'une reconnaissance fédérale de type AFP ou CFC certifie leurs activités.

Cette formation n'est pas réellement à considérer comme un métier agricole puisque le berger embrasse aussi les aspects de gestion de l'eau, de l'entretien des sources, des murets, la biodiversité et tous les autres menus travaux qui n'ont pas de noms sur un alpage. En période hivernale, sa formation doit lui permettre d'avoir les connaissances de base à la foresterie et ainsi obtenir un emploi durable et pérenne.

Fort de ces indications et malgré le fait qu'il existe le métier d'agriculteur, l'apprentissage de gardienne d'animaux/gardien d'animaux avec certificat fédéral de capacité (CFC) doit évoluer dans la gestion des animaux de rente incluant la sauvegarde des alpages et de la forêt sans mettre une nouvelle contrainte aux éleveurs ou agriculteurs. Le financement peut être assuré par un juste rééquilibrage de la répartition des contributions d'alpage versées par la Confédération selon l'article 109 al. 5 de l'Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD) du 23 octobre 2013 (Etat le 1er janvier 2022).

L'ordonnance fédérale de cette profession stipule 3 orientations dans le domaine de la gestion des animaux. Gardienne d'animaux CFC/Gardien d'animaux CFC :

- ⌘ Animaux de compagnie ;
- ⌘ Animaux de laboratoire ;
- ⌘ Animaux sauvages.

Cette tâche est une piste essentielle à la problématique de cohabitation des grands prédateurs et des animaux de rente, ainsi que la pérennisation de la gestion des alpages.

Il existe une ordonnance de Gardienne de chevaux AFP (à partir de la rentrée 2014). Gardien de chevaux AFP, c'est aussi une piste possible et justifiant le besoin impératif de mettre toutes les mesures possibles afin que la cohabitation se passe au mieux et évite des actes extrémistes ridicules et une peur de la population exagérée et entretenue bêtement pour atteindre les objectifs de chaque camp dans la problématique des grands prédateurs.

C'est ainsi que j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre avec les services concernés afin de créer, de faire valider par le SEFRI, l'orientation « Animaux de rente » pour la formation de Gardienne d'animaux CFC/Gardien d'animaux CFC ou Gardienne d'animaux de rente AFP/Gardien d'animaux de rente AFP et d'entamer la procédure de reconnaissance de ce besoin avec tous les partenaires impliqués par cette problématique des prédateurs et des bovins – ovins.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La proposition portée par le postulat se montre intéressante et claire. Toutefois, dans la pratique, suivre la demande formelle du postulat conduirait à ajouter une formation supplémentaire plutôt que de faire évoluer le système de formation existant.

Dès lors, le Conseil d'Etat privilégie plutôt, dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance sur les métiers d'agriculteur-trice CFC, le renforcement de l'orientation « économie alpestre et estivage ».

Le directeur général précise que la demande du postulat revient à introduire une quatrième orientation au métier de gardien-ne d'animaux CFC : surveillance des animaux dans les pâturages, dans le contexte sensible de la présence du loup. Cette quatrième orientation se trouve presque exclusivement dédiée au secteur primaire, alors que les trois autres orientations (gardien-ne d'animaux de compagnie, gardien-ne d'animaux sauvages/de zoo, gardien-ne d'animaux de laboratoire) relèvent plutôt de services spécifiques n'embrassant pas spontanément la question de la surveillance des animaux de rente dans le secteur agricole.

Le directeur Agrilogie souligne que, si la problématique soulevée par le postulat se montre pertinente, la solution proposée par le postulat ne s'avère pas adéquate. Aujourd'hui, les personnes formées à détenir du bétail de rente disposent d'un CFC d'agriculteur-trice ou une AFP d'agropraticien-ne. Ces personnes abordent les compétences requises du point de vue des sciences agronomiques, la détention des animaux de rente étant éminemment liée à l'agronomie. De nos jours, l'agronomie est enseignée dans les écoles d'agriculture, en particulier dans le cadre de la discipline « production animale ». Dans les plans d'études cadres actuels, l'économie alpestre et l'estivage représentent une portion relativement limitée de la formation. Toutefois, l'ordonnance de formation est en cours de révision ; la nouvelle ordonnance devrait entrer en vigueur en 2024 ou 2025. Cette nouvelle ordonnance prévoit plusieurs orientations dont une qui peut être traduite par « économie alpestre et estivage ». La formation d'agriculteur-trice comprendra dès lors un tronc commun de deux ans, puis une troisième année consacrée à l'orientation choisie. L'orientation « économie alpestre et estivage » est destinée à répondre aux besoins de l'agriculture de montagne. Par ailleurs, la Société vaudoise d'économie alpestre (SVEA) s'est inquiétée il y a quatre ans auprès d'Agrilogie du manque de compétences et de main-d'œuvre pour gérer les alpages durant la période d'estive. Sur cette base, avec la collaboration de la SVEA et de l'Association vaudoise de promotion des métiers de la terre (Prométerre), une formation de quatre mois a été mise en place, sanctionnée par un diplôme dit de conduite d'alpage. Cette formation, mélange de théorie et de pratique, vise à doter des compétences nécessaires à la tenue d'un alpage. Trois volées se sont succédées, avec un succès relatif (10 personnes environ par volée). Cette formation aborde la question des grands prédateurs.

4. DISCUSSION GENERALE

La formation cantonale de conduite d'alpage est-elle destinée uniquement aux personnes détentrices d'un diplôme d'agriculteur-trice ?

Non, il s'agit d'une formation ouverte à un public assez large, dans l'objectif de recruter suffisamment de personnes pour les saisons d'alpage. L'admission à la formation se fait sur dossier. Une certaine connaissance préalable de l'agriculture est souhaitée. Des gens de beaucoup de milieux, des universitaires même, ont suivi cette formation. Elle est offerte gratuitement aux apprenti-e-s Agrilogie de 3ème année, si leur employeur-euse est d'accord.

Conduire de manière performante un alpage nécessite-t-il obligatoirement une formation ?

Dans le passé, le personnel d'alpage n'était en majorité pas formé ou était constitué d'agriculteurs-trices de plaine qualifié-e-s montant à l'alpage. La réussite d'un alpage réside dans la production de fromage. Désormais, il n'y a plus de place pour du mauvais fromage, ce qui implique l'acquisition de compétences par la formation.

Un commissaire, par ailleurs président de l'Organisation du monde du travail (OrTra) AgriAliForm, rappelle le fonctionnement du système de formation professionnelle en Suisse. La mise en place d'une formation professionnelle (CFC, AFP, brevet de maîtrise, filières d'école supérieure – ES) implique la collaboration des OrTra qui représentent les différentes branches professionnelles, de la Confédération (Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation – SEFRI) et des cantons. Le principe veut que les OrTra définissent le besoin en formation et mettent en place les formations voulues (élaboration des contenus, rédaction des plans de formation). La Confédération a pour tâche de valider les formations établies et les cantons de procéder à l'application des ordonnances fédérales de formation. Dès lors, le postulat manque sa cible, le Canton ne disposant pas de la compétence de créer une formation CFC ou AFP ou une orientation particulière de celle-ci. Le Canton peut par contre créer une formation cantonale, à l'instar de celle portant sur la conduite d'alpage, évoquée précédemment. En conséquence, le postulant est encouragé plutôt à prendre contact avec l'OrTra en charge du métier de gardien-ne d'animaux.

Face à cette argumentation, le postulant met en avant les éléments suivants :

- Le canton de Vaud se trouve en bas de classement national quant au nombre élevé de jeunes adultes ne disposant pas d'un diplôme du degré secondaire II. La formation cantonale de conduite d'alpage, une forme de « vaudoiserie », n'est pas reconnue au plan fédéral par le SEFRI. Valoriser adéquatement le personnel dans les alpages à travers une formation de niveau CFC ou AFP – il importe en effet de ne pas se focaliser uniquement sur le CFC – va ainsi dans la bonne direction. Le personnel concerné demande une telle reconnaissance.
- Le Canton peut initier des démarches auprès du patronat ou des écoles professionnelles afin de faire valider des formations professionnelles. Si le Canton veut, il peut. Par le passé, les obstacles à la création du métier d'agent-e d'exploitation CFC ont pu être levés. Dans la même veine, les métiers autour de l'informatique comprennent de nombreuses orientations possibles.
- Sans main-d'œuvre qualifiée et en suffisance, l'exploitation et l'avenir des alpages vaudois sont en danger (emprise grandissante de la forêt, problème d'approvisionnement en eau, nécessité de tenir compte des aspects relatifs à la biodiversité).

Plusieurs commissaires disent partager les préoccupations du postulant quant à la nécessité de former les jeunes à une profession et d'assurer l'avenir des alpages. Sont ainsi évoqués l'intérêt de proposer aux jeunes, issus de la migration notamment, des nouvelles possibilités de formation innovante, tenant compte des enjeux environnementaux. Néanmoins, de sérieux doutes sont émis concernant, en premier lieu, le chemin utilisé pour atteindre les buts visés :

- La révision en cours de l'ordonnance fédérale de formation d'agriculteur-trice et la création d'orientations dont une spécifiquement consacrée à l'agriculture de montagne et aux alpages répondent aux enjeux soulevés (formation des jeunes, préservation des régions de montagne et des alpages). La révision d'une ordonnance au niveau fédéral prend du temps, particulièrement dans un contexte de reconfiguration des formations à des métiers connexes. La solution proposée par le postulat, impliquant une négociation du Canton avec l'OrTra et le SEFRI, ne sera pas plus rapide.

- Dans le cadre de la révision de l'ordonnance de formation d'agriculteur-trice, les ateliers organisés par l'OrTra compétente et les réflexions en cours intègrent les représentant-e-s des régions de montagne, les représentant-e-s des cantons ainsi que les représentant-e-s des milieux en lien avec l'écologie et la protection de la biodiversité. Une fois le projet abouti, il sera mis en consultation notamment auprès des cantons, des organes de la Confédération (Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Secrétariat d'Etat à l'économie – SECO pour les questions en lien avec la sécurité au travail) et des partis politique qui pourront ainsi donner leur avis. Dans ce processus ouvert, le postulat introduit de la confusion.
- Les objectifs du postulat font globalement consensus (formation des jeunes, sauvegarde des alpages) et les formations concernées ne sont manifestement pas figées. Le postulat n'actionne toutefois pas les bons leviers et pourrait dès lors être avantageusement retiré au profit d'un vœu du Grand Conseil à l'attention en particulier des associations professionnelles nationales impliquées.
- Les alpages disposent de clôtures et ne requièrent ainsi pas une surveillance. Le postulat distille une forme de méfiance envers les agriculteurs-trices considéré-e-s comme nécessairement hostiles aux grands prédateurs. Les bergers-ères, souvent issu-e-s de milieux académiques ou proches, sont majoritairement âgé-e-s de 35 à 40 ans. Il n'y a rien de certain qu'un-e jeune de 16 ou 17 ans nourrisse une telle vocation. Les activités de conduite d'alpage doivent enfin trouver un financement. L'évolution de la formation en agriculture, incluant la gestion d'alpage, est à saluer. D'ailleurs, les lycées agricoles français de Savoie offrent déjà l'option « gestion d'alpage » après la formation de base en agriculture.

Le chef du DEF convient de l'intérêt de la proposition portée par le postulat, du caractère évolutif des métiers, de l'importance à ce que chacun-e trouve sa place dans la société et de la nécessité de lutter contre le fait que le canton de Vaud compte 13% de personnes âgées de 25 ans sans titre de formation post obligatoire. Il reste que 175 métiers sont enseignés dans le canton de Vaud, sans justification en l'occurrence pour un 176ème. De manière générale, l'idée consiste en effet à réduire le nombre des formations/métiers de base, tout en proposant des spécialisations par la suite. La formation professionnelle en Suisse ne trouve pas son origine au sein de l'Etat mais au sein des associations professionnelles, en collaboration avec les instances étatiques qui accompagnent, coordonnent et appliquent les ordonnances établies. La formation Agrilogie de conduite d'alpage s'adresse tant aux apprenti-e-s des métiers de la terre qu'à toute autre personne. La situation actuelle dans le canton de Vaud répond donc déjà en grande partie à la demande du postulat, sans créer un métier supplémentaire dont il n'est pas sûr qu'il réponde à une attente et participe à la diminution du nombre de jeunes sans diplôme de niveau secondaire II. Les personnes preneuses d'une formation courte ne sont justement pas forcément intéressées par une formation de niveau CFC ou AFP. Un vœu du Grand Conseil serait néanmoins accueilli favorablement par le Conseil d'Etat dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance sur les métiers de l'agriculture.

Le directeur général confirme l'architecture tripartite du système de formation en Suisse : (1) les OrTra qui tiennent le couteau par le manche et fixent le contenu des métiers et leur évolution, (2) la Confédération qui valide les ordonnances de formation et les reconnaît comme s'imposant à toutes les écoles de Suisse dispensant la formation considérée, (3) les cantons qui mettent en œuvre les ordonnances et paient 75% des coûts de formation. Les cantons sont consultés à travers la Commission de développement des professions, mais uniquement en réaction à une proposition émanant de l'OrTra concernée. Une intervention dans la ligne du postulat de la part du Canton de Vaud sur la base de l'ordonnance existante de gardien-ne d'animaux impliquerait de s'adresser à une OrTra à Lucerne qui ne s'occupe pas de questions agricoles alors que le gardiennage d'animaux de rente relève de l'agriculture. Une intervention dans la ligne du postulat de la part du Canton de Vaud auprès du SEFRI ne serait pas comprise par ce dernier, l'ordonnance de formation d'agriculteur-trice CFC, siège de la matière, étant justement en cours de révision.

A contrario, pour une commissaire, un postulat transmis par le Grand Conseil au Conseil d'Etat donnerait à ce dernier une arme supplémentaire dans le cadre des discussions/consultations en cours au niveau fédéral. Pour le président de l'OrTra AgriAliForm, le postulat s'avère contre-productif, le SEFRI cherchant à éviter la reconnaissance de tout doublon, à savoir une formation de gardien-ne d'animaux de rente et une formation d'agriculteur-trice comprenant une orientation dédiée à l'acquisition des mêmes compétences. En prévision d'une éventuelle pression visant à réduire le nombre d'orientations de la formation d'agriculteur-trice dans le cadre du processus de révision de l'ordonnance, une résolution du Grand Conseil est par contre bienvenue,

permettant au Canton de Vaud de soutenir l'orientation « économie alpestre et estivage ». Dans la même veine, un autre commissaire souligne l'importance de valoriser la formation d'agriculteur-trice pour valoriser les salaires dans le métier.

Le président suggère une prise en considération partielle du postulat, à travers la modification suivante de la conclusion du texte : « C'est ainsi que j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre avec les services concernés afin de créer, de faire valider par le SEFRI, d'étudier la création de l'orientation « Animaux de rente » pour la formation de gardienne d'animaux CFC [...] ». Le postulant ne s'oppose pas à cette proposition. Cependant, plusieurs voix, dont celles du chef de département et du directeur général, s'élèvent pour recommander plutôt l'adoption par le Grand Conseil d'une résolution à l'attention du Conseil d'Etat, moyen jugé plus efficace en l'occurrence.

Compte tenu de la discussion, le postulant accepte de retirer son postulat au profit d'une résolution de la commission.

5. VOTE DE LA COMMISSION

A l'unanimité moins 1 abstention, la commission accepte le dépôt d'une résolution par la commission, ayant la teneur suivante : « Le Grand Conseil enjoint le Conseil d'Etat à s'adresser au SEFRI et à l'OrTra nationale pour que, dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance de formation d'agriculteur-trice CFC - AFP, un poids et souci tout particuliers soient portés à la question de la garde d'animaux de rente sur les alpages, notamment au travers du renforcement du volet "économie alpestre et estivage". »

Lignerolle, le 1^{er} décembre 2022.

*Le président :
(Signé) Olivier Petermann*