

RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL

sur le Postulat Anna Perret et consorts au nom du groupe des vert.e.s - Fermeture de l'abattoir de Clarens, projet d'un nouvel abattoir à Aubonne : une politique cantonale des abattoirs de proximité serait utile afin de construire un système alimentaire durable (24_POS_8)

Rappel

Dans sa réponse à l'interpellations José Durussel (mai 2017) « quels abattoirs demain dans notre canton ? » le Conseil d'État confirme l'importance des abattoirs de proximité « ... les abattoirs de proximité ont toute leur importance. Ils permettent non seulement de transporter les animaux sur des trajets brefs, mais soutiennent également une production locale, maintiennent un savoir-faire traditionnel et favorisent des circuits courts ».

Le Conseil d'État explique également que le réseau d'abattoirs doit être redéfini afin d'être plus performant et expose sa vision qui consiste en la définition de 5 à 10 pôles régionaux d'abattage de moyenne capacité.

Il estime cependant qu'une intervention de l'État ne serait pas opportune car contraire à la liberté d'entreprise et qu'il appartient à la branche de prendre les choses en main à l'aide d'une coordination régionale.

Dans sa réponse à l'interpellation Anna Perret (juin 2023) « un avenir pour les abattoirs locaux », le Conseil d'État réitère sa position et déclare ne prévoir aucune communication à propos de la construction du nouvel abattoir d'Aubonne malgré la polémique locale et le lien avec la question climatique.

Il semblerait donc que le Conseil d'État soit revenu sur son intention de travailler sur une politique cantonale des abattoirs comme annoncé dans le communiqué de presse du 29 février 2000 ce que nous regrettons même si la situation a évolué entre temps. Est-ce judicieux de fermer l'abattoir de Clarens et d'en construire un nouveau 50 km plus loin à Aubonne ?

Afin d'avoir une vision claire et coordonnée en matière d'abattoirs de proximité dans notre canton, il nous semble souhaitable que l'État légifère dans ce domaine. Le but étant de répondre aux besoins des éleveurs, aux attentes des consommateurs et d'éviter une concentration de cette activité dans de grands abattoirs industriels qui ne sont pas compatibles avec un système alimentaire durable.

De plus, l'élevage et la consommation de viande étant un aspect important de notre politique climatique, nous pensons qu'une réflexion approfondie sur le sujet et le cas échéant une intervention de l'État se justifient pleinement.

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.

Rapport du Conseil d'État

1. INTRODUCTION

Les abattoirs jouent un rôle essentiel dans la chaîne alimentaire, non seulement pour répondre aux besoins des éleveurs, mais également à ceux des consommateurs. Dans ce cadre, le réseau d'abattoirs d'un canton revêt de l'importance, tant pour soutenir l'économie locale que pour garantir la durabilité du système alimentaire.

Aujourd'hui, le réseau d'abattoirs vaudois se trouve à un tournant, marqué par des transformations structurelles, des défis économiques et des enjeux liés au bien-être des animaux et à l'aménagement du territoire. Sur ce dernier point, les oppositions locales aux nouveaux projets, souvent portées par des riverains invoquant des craintes liées aux nuisances ou à l'impact environnemental, peuvent ralentir leur réalisation. Ainsi, la question de structurer ce réseau de manière efficace, durable, et adaptée aux besoins du territoire se pose avec une acuité particulière. Dans les faits, les abattoirs de petite taille, bien qu'idéalement situés pour les éleveurs, peuvent être confrontés à des contraintes économiques et administratives lourdes à supporter. Ces mêmes contraintes existent également pour les plus grands pôles d'abattage, mais, grâce à une marge de rationalisation majeure, elles peuvent être absorbées différemment.

Ce rapport analyse les enjeux liés à la rationalisation et au maillage correct du réseau cantonal des abattoirs. Il propose des pistes visant à conjuguer efficacité économique, respect de la liberté du commerce et équilibre territorial. Il aborde également le rôle de l'État dans le soutien financier aux nouvelles constructions et aux projets de modernisation. L'objectif est de clarifier la vision du Conseil d'État quant à un maillage optimal des abattoirs sur le territoire, répondant aux besoins des éleveurs, aux attentes des consommateurs et aux impératifs économiques.

2. INFRASTRUCTURES EXISTANTES ET VOLUMES D'ABATTAGE

Le réseau actuel des abattoirs dans le canton de Vaud comprend 28 établissements autorisés par la Direction des affaires vétérinaires et de l'inspectorat (DAVI). Parmi eux, 21 sont classés comme établissements de faible capacité, abattant moins de 1'500 unités d'abattage par an. Ces petites structures coexistent avec trois grands abattoirs à Clarens, Orbe et Moudon, ainsi que quatre abattoirs spécialisés dans la volaille ou le gibier d'élevage. Ce maillage, relativement hétérogène, est l'expression d'une longue tradition artisanale avec un ancrage de proximité qui se heurte de nos jours à des défis économiques, organisationnels et légaux.

Bien que le maillage des abattoirs souffre d'une répartition aléatoire des capacités, il reste plutôt dense. Les petits abattoirs jouent un rôle essentiel dans la valorisation des produits locaux et dans le maintien des circuits courts, tout en préservant un savoir-faire artisanal. Néanmoins, leur faible productivité, les coûts élevés de fonctionnement et la nécessité de respecter des normes sanitaires strictes peuvent entraîner leur fragilité économique. Les grands établissements, qui bénéficient d'économies d'échelle, sont de fait plus rationnels, mais doivent assurer des volumes d'abattage minimaux pour être rentables.

La fermeture de l'abattoir de Cheseaux-sur-Lausanne, en 2017, combinée aux changements des habitudes alimentaires de la population, a eu un impact significatif sur le volume d'abattage qui est passé de plus de 217'000 individus abattus sur le canton de Vaud en 2014 à quelque 81'000 en 2024. Parallèlement, et exclusion faite de la volaille, 102'000 animaux vaudois ont été abattus hors canton. Pour plus de la moitié de ces animaux, l'abattage a eu lieu dans un établissement romand.

Le tableau ci-dessous résume le nombre d'abattages par espèce et par région.

	Animaux vaudois abattus sur Vaud	Animaux non vaudois abattus sur Vaud	Animaux vaudois abattus hors Vaud mais en Romandie	Animaux vaudois abattus hors Romandie	Animaux abattus en Suisse
Bovins	6'187	2'732	13'256	21'726	600'226
Porcins	17'223	4'937	40'254	26'142	2'357'249
Ovins	13'016	6'057	37	1'130	226'986
Caprins	1'893	513	74	0	40'314
Équidés	27	54	9	2	1'196

La majorité des animaux élevés dans le canton sont donc abattus dans des infrastructures hors canton, souvent situées à proximité géographique du lieu d'élevage (Courtepin ou Estavayer), limitant ainsi les distances de transport et le stress animal. Ces filières régionales, bien intégrées, offrent une capacité suffisante pour absorber les volumes produits dans le canton, tout en respectant les normes en matière de bien-être animal et de durabilité.

Finalement, si l'on considère le bétail, le menu bétail et les équidés, on relèvera que les abattages vaudois ne constituent que 1.63 % de la totalité des abattages ayant lieu en Suisse, alors que le cheptel vaudois représente près de 5 % du cheptel suisse.

3. CONTRÔLE DES VIANDES

Depuis 2020, le contrôle des viandes a été harmonisé au niveau cantonal, conformément aux recommandations fédérales. Concrètement, la compétence du contrôle des viandes, qui était jusque-là en main des communes, a été transférée à l'échelon du canton. Cette réforme vise à garantir une indépendance accrue des contrôleurs et une meilleure régulation des pratiques d'abattage. La DAVI est désormais responsable de la nomination et de la supervision des contrôleurs des viandes, ainsi que de la perception des émoluments liés au contrôle des viandes. Comme corollaire de cette réforme, l'indemnisation des organes de contrôle est également assumée par la DAVI. Ce changement a permis de résoudre les incohérences précédentes liées à la divergence de pratiques entre abattoirs, de renforcer la surveillance et de reconnaître la tâche de contrôle des viandes comme une mission de santé publique, et donc à la charge du canton.

En 2024, les contrôles ont été effectués sur 339 jours, répartis entre huit mandataires externes et sept collaborateurs du service. Les mandataires externes ont perçu à ce titre des indemnités totalisant 550'858 francs. À cela s'ajoutent les salaires versés aux collaborateurs de la DAVI, qui participent eux aussi activement à cette mission. Pour cette activité, la DAVI a encaissé un montant de 386'750 francs en 2024 au titre des émoluments perçus.

Il convient de souligner que le contrôle des viandes constitue une activité particulièrement exigeante. Elle mobilise d'importantes ressources humaines, se révèle difficile à planifier en raison des variations dans les volumes et des jours d'abattage et représente un coût conséquent pour le canton. L'activité est particulièrement intense en début de semaine, avec un pic d'activité le lundi. Néanmoins, cette mission, pleinement reconnue comme relevant de l'intérêt public, permet d'assurer un niveau de sécurité et de traçabilité accru au bénéfice de la santé publique et du bien-être animal.

4. RÔLE DE LA BRANCHE

La liberté du commerce est un principe fondamental qui guide la structuration des activités économiques, y compris dans le domaine des abattoirs. Dans cette optique, l'État joue avant tout un rôle de facilitateur, créant un cadre légal et normatif tout en laissant à la branche elle-même la responsabilité de répondre aux besoins du marché. La marge de manœuvre confiée aux acteurs privés, coopératives ou associations d'éleveurs, permet une plus grande adaptabilité aux fluctuations de la demande, aux attentes des distributeurs et aux exigences des labels. Cette approche préserve également la dynamique concurrentielle et limite le risque de distorsions économiques pouvant résulter d'une intervention étatique trop intrusive. Par ailleurs, les opérateurs privés, mieux placés pour évaluer la rentabilité et la durabilité des projets, sont à même de prendre des décisions stratégiques basées sur les réalités économiques du secteur.

Dans le contexte actuel, les besoins réels de la branche doivent être pris en compte pour structurer un réseau d'abattoirs à la fois viable et efficace. La multiplication de petites structures d'abattage génère des coûts élevés, qu'il s'agisse de leur construction, de leur fonctionnement ou des contrôles vétérinaires. Ces infrastructures, souvent sous-utilisées, peinent à amortir les investissements nécessaires pour répondre aux normes croissantes en matière d'hygiène, de bien-être animal et de durabilité. Leur faible capacité de production les rend également moins compétitives que les grands pôles d'abattage, capables de réaliser des économies d'échelle et d'optimiser les flux.

Le développement des infrastructures repose ainsi de plus en plus sur les acteurs privés et les coopératives d'éleveurs et/ou de bouchers, qui jouent un rôle clé dans le financement et la gestion des abattoirs. Ces initiatives individuelles et ces partenariats permettent de moderniser les infrastructures tout en alignant les investissements sur les besoins réels du marché. Les opérateurs privés et les coopératives assurent également une meilleure efficacité dans la gestion des infrastructures, grâce à une gouvernance alignée sur les attentes des consommateurs ou des labels.

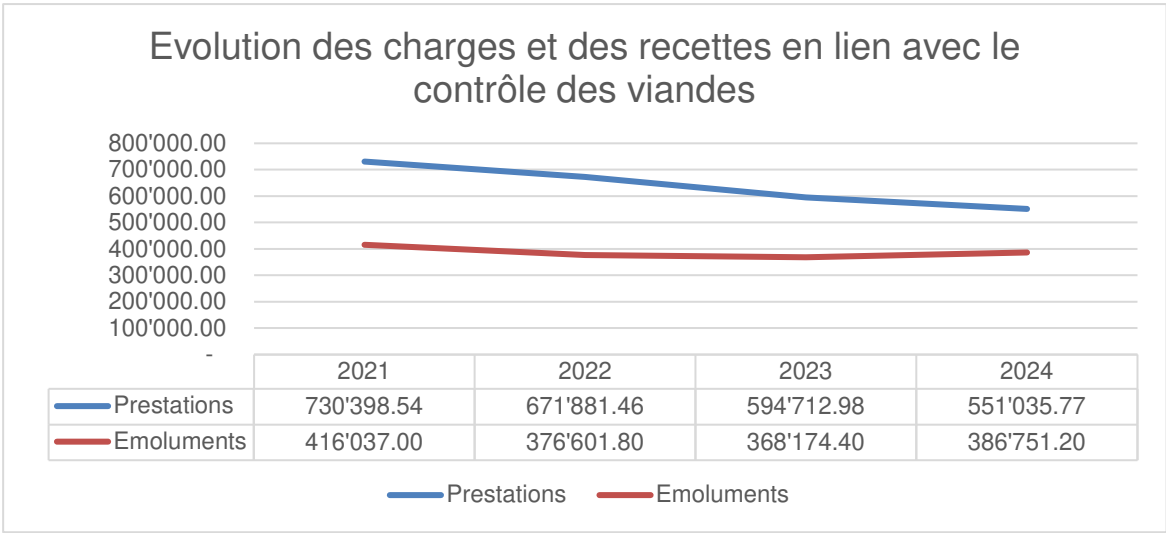
Des exemples réussis de gestion par la branche peuvent être observés dans certaines régions du canton. Dans le Nord-Vaudois, l'abattoir d'Orbe illustre un des modèles de gestion interprofessionnelle entre l'agriculture et les métiers de la boucherie. Dans le cadre de ce projet, des volumes relativement importants peuvent être traités tout en respectant les critères de proximité. Ce pôle permet de rationaliser les activités et assure une couverture régionale satisfaisante pour les éleveurs. À Soleure, l'abattoir d'Oensingen et à Fribourg, les abattoirs de Courtepin et d'Estavayer sont des exemples d'infrastructures de grande capacité intégrées dans une filière d'approvisionnement spécifique qui regroupe élevage, abattage et distribution.

Ces éléments suggèrent que la gestion par la branche est essentielle pour garantir un réseau d'abattoirs performant et durable. La responsabilité laissée à la branche permet d'adapter les infrastructures aux besoins réels tout en évitant des investissements non rentables. L'État peut accompagner ce processus en soutenant financièrement la modernisation ou le regroupement des infrastructures, mais son intervention doit rester limitée aux projets économiquement viables, ceci afin d'éviter des coûts d'abattage trop élevés pour la filière de la viande. Cette stratégie, associée à une rationalisation des infrastructures existantes, constitue la stratégie encouragée par le Conseil d'État pour répondre aux enjeux économiques et environnementaux actuels tout en respectant les attentes des consommateurs et des éleveurs.

5. RÔLE DE L'ÉTAT

Le contrôle des viandes est une tâche essentielle qui garantit la salubrité alimentaire et le respect des normes en matière de protection des animaux dans les abattoirs. Cependant, cette mission engendre une charge importante pour l'État, notamment en raison des coûts liés à la rémunération des contrôleurs, en principe des vétérinaires. Si ces contrôles sont financés en partie par des émoluments perçus par animal, avec un montant variable selon l'espèce, force est de constater que les recettes générées ne couvrent qu'une fraction des salaires et indemnités des personnes engagées pour cette tâche. Ce déficit financier pèse sur le budget de l'État, d'autant plus que les contrôles doivent être réalisés dans un cadre strictement réglementé et harmonisé.

L'évolution des dépenses liées aux indemnités des vétérinaires mandataires (prestations) et des émoluments encaissés par l'État dans les abattoirs entre 2021 et 2024 met en évidence un delta significatif entre les deux postes. La différence entre les sommes versées aux vétérinaires et celles récupérées via les émoluments, constitue une charge constante pour l'État. En 2021, les prestations s'élevaient à 730'398 CHF contre 416'037 CHF d'émoluments encaissés, générant ainsi un déficit de plus de 314'000 CHF. En 2024, ce déficit s'est réduit à environ 164'000 CHF, illustrant un resserrement progressif de l'écart.



La diminution du delta ne reflète cependant pas complètement une évolution liée à l'activité des abattoirs, le déclin du nombre d'abattages jouant un rôle mineur dans cette évolution. En réalité, cette tendance est principalement due à une modification de l'organisation du travail, où une part croissante des tâches est assurée par les collaborateurs de l'État salariés plutôt que par des vétérinaires mandataires rémunérés à la prestation.

Outre le financement du contrôle des viandes, l'État, par l'entremise de la DAVI, planifie et organise cette activité qui s'avère particulièrement complexe en raison du morcellement des infrastructures d'abattage. Cette dispersion empêche une rationalisation efficace des ressources et contraint les équipes à intervenir dans des conditions peu optimales. L'organisation du contrôle est fréquemment perturbée par l'absence de prévisibilité dans les calendriers des abattoirs, un problème accentué par la tradition de concentrer la majorité des abattages en début de semaine. Cette situation rend difficile la répartition efficace des ressources et complique la gestion logistique des contrôles. De plus, le recrutement de personnel qualifié constitue un défi majeur. Les fonctions de contrôle nécessitent des compétences spécialisées et une formation rigoureuse, pour un travail pénible aux horaires souvent ingrats. Malgré les efforts déployés pour répondre à cette demande, le canton reste confronté à une pénurie persistante de contrôleurs vétérinaires. Cette difficulté affecte directement l'efficacité du système et compromet sa pérennité, notamment si la relève ne peut pas être assurée ou si les volumes d'abattage augmentent de manière sensible.

Par ailleurs, en matière d'aménagement du territoire, les règles légales en vigueur doivent bien entendu être respectées lors de la construction ou de la modernisation des abattoirs. Il est important de souligner que le cadre légal et les procédures administratives ne sont pas, en elles-mêmes, un frein insurmontable pour ces chantiers, mais l'expérience montre que souvent les obstacles proviennent des oppositions lors de la mise à l'enquête des projets. Ceux-ci suscitent régulièrement des résistances de la part des riverains, motivées par des craintes concernant les nuisances potentielles (bruit, odeurs, pollution). Parallèlement, les associations de défense des animaux s'opposent parfois à ces infrastructures pour des raisons éthiques, ce qui peut retarder les projets. Ces oppositions allongent sans conteste les délais de réalisation et augmentent les coûts liés aux démarches administratives.

Dans ce contexte, l'État joue un rôle stratégique pour accompagner les initiatives privées et faciliter la transition vers un réseau d'abattoirs durable et performant. Le soutien financier de l'État, via la Direction de l'agriculture, de la viticulture et des améliorations foncières (DAGRI) est envisageable pour des projets de construction ou de rénovation, notamment lorsqu'ils favorisent la collaboration entre agriculteurs et bouchers. Cette coopération, où les agriculteurs fournissent les animaux et les bouchers assurent la transformation, constitue une dynamique vertueuse pour renforcer les circuits courts et soutenir l'économie locale. L'État peut également intervenir pour soutenir les petites et moyennes entreprises employant moins de 15 personnes. Le montant des subventions peut même être augmenté lorsque le projet intègre des critères de durabilité. Par exemple, les projets qui prévoient la production d'énergie renouvelable ou la réduction du gaspillage peuvent bénéficier d'un soutien accru de la DAGRI. De plus, les initiatives visant à développer des régions de montagne, souvent confrontées à des difficultés logistiques spécifiques, peuvent également bénéficier d'aides renforcées.

6. RÉSEAU OPTIMAL

La fermeture annoncée ou la modernisation d'abattoirs, comme les cas récents de Clarens et de Rolle, suscitent des interrogations sur l'avenir du réseau cantonal. Si des projets de remplacement ou éventuellement de regroupement sont envisagés, ils se heurtent souvent à des oppositions locales. Comme vu plus haut, ces blocages, combinés à des coûts d'investissement élevés, ralentissent l'adaptation des infrastructures aux exigences actuelles.

Le panorama des abattoirs vaudois est en constante évolution, avec des fermetures par endroit et des ouvertures ailleurs. Cependant, une rationalisation semble nécessaire pour garantir un réseau durable, en équilibrant les besoins des éleveurs, la viabilité économique des structures et les impératifs réglementaires. Cela nécessite une réflexion approfondie sur la répartition géographique, la modernisation des infrastructures existantes et l'organisation des contrôles, tout en maintenant une production locale et respectueuse des normes de bien-être animal.

Dans ses réponses aux interpellations Durussel et Perret, le Conseil d'État a souligné l'importance de préserver les abattoirs de proximité tout en amorçant une rationalisation du réseau. Sa vision repose sur la mise en place de 5 à 10 pôles régionaux d'abattage de moyenne capacité, capables d'absorber les volumes d'abattage actuels tout en optimisant les coûts et les ressources. Ces pôles devraient être judicieusement répartis sur le territoire cantonal tout en assurant la desserte de régions périphériques très axées sur l'élevage que sont le Pays-d'Enhaut et la Vallée de Joux.

Un réseau rationalisé permettrait non seulement de réduire les coûts de fonctionnement et de contrôle, mais aussi de maintenir une production locale tout en répondant aux exigences de durabilité et de bien-être animal. En mutualisant les ressources et en regroupant certains établissements, il serait possible de garantir des infrastructures plus performantes et viables à long terme, tout en sauvegardant les circuits courts et les spécificités locales. Pour autant, cela ne doit pas exclure la possibilité d'abattage hors canton, sachant que dans de nombreux cas, il s'agit là d'une exigence commerciale et économique de la filière dont le producteur fait partie.

Un réseau équilibré et efficient d'abattoirs repose sur plusieurs critères fondamentaux, tenant compte des dimensions économiques, environnementales, sanitaires et organisationnelles. Tout d'abord, une répartition géographique cohérente est indispensable pour minimiser les trajets des animaux tout en répondant aux besoins des éleveurs et des consommateurs. Cette proximité favorise les circuits courts et réduit le stress animal. Cependant, cette proximité ne doit pas conduire à une multiplication excessive de petites structures, qui peuvent se révéler peu rentables. Le dimensionnement des infrastructures doit s'appuyer sur les volumes d'abattage actuels et futurs de manière à éviter à la fois la saturation et la sous-exploitation. Comme nous l'avons vu plus haut, les capacités d'abattage du canton de Vaud sont relativement faibles par rapport aux cantons sur le territoire desquels des abattoirs industriels sont installés. Pour autant, les structures vaudoises ne sont pas saturées et les grandes infrastructures d'abattage extra-cantoniales sont essentielles pour répondre à une demande de masse. Le compromis des pôles régionaux d'abattage, regroupant des volumes suffisants pour rentabiliser les investissements, tout en garantissant une couverture régionale adéquate, apparaît comme un modèle à privilégier.

Par ailleurs, l'organisation des contrôles vétérinaires est un élément qui ne peut pas être déconnecté de l'efficacité du réseau. La dispersion des petites structures sur le territoire alourdit considérablement la charge administrative et complique la gestion des ressources humaines, notamment dans un contexte de pénurie persistante de vétérinaires qualifiés. Le morcellement des abattoirs rend impossible une rationalisation complète des contrôles, alors même que ces inspections sont financées par des émoluments perçus par animal, qui ne couvrent qu'une fraction de la rémunération des contrôleurs. Cette situation est exacerbée par la concentration traditionnelle des abattages le lundi, ce qui entraîne des pics d'activité en début de semaine et submerge les capacités disponibles en cas d'imprévu, comme l'absence de personnel pour cause de maladie. Si la législation impose au canton d'organiser le déploiement des vétérinaires officiels de manière à garantir que les contrôles obligatoires soient effectués sans ralentir ou entraver les activités des abattoirs, elle prévoit également l'obligation pour les abattoirs de fournir aux organes d'exécution une visibilité suffisante sur les activités planifiées. Ainsi, la communication en amont par les abattoirs est essentielle pour permettre au canton d'organiser efficacement les inspections tout en respectant l'obligation d'éviter de retarder les opérations des

abattoirs. Pour pallier d'éventuels déséquilibres, une meilleure planification des activités et une coordination accrue entre les abattoirs et les autorités sont essentielles.

Un autre critère fondamental pour un réseau moderne est l'intégration de la durabilité environnementale. Les projets de construction ou de rénovation doivent prévoir des mesures concrètes pour limiter leur impact écologique, notamment par la gestion optimisée des déchets, la production d'énergie renouvelable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces éléments sont particulièrement cruciaux dans les régions sensibles, comme les zones de montagne, où les abattoirs jouent un rôle clé pour soutenir les éleveurs locaux.

7. EXTENSION DES INFRASTRUCTURES

Le canton de Vaud ne souffre pas d'un manque de capacités d'abattage, mais bénéficie au contraire d'un système interconnecté où les flux d'animaux permettent une répartition optimisée entre cantons. Contrairement à une vision selon laquelle Vaud serait dépendant des infrastructures hors canton, aujourd'hui, on constate la nécessité de rationaliser l'activité d'abattage de sorte à assurer le traitement d'une partie du cheptel vaudois, tout en évitant des surcapacités. En effet, seulement 5,5 % du cheptel bovin vaudois, 58,4 % du cheptel porcin, 74,8 % du cheptel ovin et 37,9 % du cheptel caprin sont abattus dans le canton. Ces chiffres montrent que pour certaines filières, les capacités existantes suffisent largement, et que pour d'autres, le recours aux infrastructures extérieures est un choix logique. Loin d'être un inconvénient, cette situation permet aux éleveurs d'avoir accès à des solutions adaptées sans que le canton n'ait à investir massivement dans des infrastructures dont la rentabilité serait incertaine.

À l'échelle nationale, Vaud ne se positionne pas comme un canton d'abattage majeur. Par exemple, sur un cheptel suisse de 1'528'400 bovins, seuls 8'919 bovins sont abattus sur Vaud, soit 0,4 % du total national. Pour les porcs, le canton abat 22'160 têtes, alors que le cheptel suisse s'élève à 1'324'800 porcs, ce qui représente 1,3 % des abattages nationaux. Quant aux ovins et aux caprins, les proportions restent tout aussi faibles, avec respectivement 5,7 % et 4,7 % des abattages réalisés sur Vaud. Ces chiffres témoignent du faible poids du canton dans la filière de l'abattage en Suisse, ce qui s'explique par le fait que le canton n'est pas parmi les principaux producteurs de viande. Il ne dispose donc ni de la nécessité ni de la vocation à développer massivement ses infrastructures. D'autres cantons, mieux positionnés et disposant déjà d'abattoirs d'envergure, assurent ces services à des échelles plus rentables.

En outre, la question économique pèse lourdement dans l'évaluation d'un éventuel renforcement des capacités d'abattage sur Vaud. L'abattage engendre un coût significatif en matière de contrôles. Actuellement, les frais de contrôle s'élèvent à plus d'un demi-million de francs par an, principalement sous forme d'indemnités versées aux vétérinaires mandataires. En comparaison, les recettes issues de l'abattage rapportent annuellement en moyenne 386'000 CHF, ce qui entraîne un déficit significatif. À cela s'ajoutent les coûts salariaux des 5,1 ETP dédiés au contrôle des viandes, qui viennent encore alourdir la charge financière de l'État. Une extension des capacités d'abattage dans des structures supplémentaires ne ferait qu'augmenter ces coûts sans réelle garantie de rentabilité.

Ainsi, vouloir multiplier les infrastructures d'abattage sur le canton de Vaud n'a ni justification économique ni justification structurelle. Le modèle actuel, fondé sur des flux régulés entre cantons, offre un bon équilibre entre les besoins locaux et les infrastructures existantes. Forcer un développement des abattoirs serait une démarche coûteuse et peu pertinente, alors que l'organisation actuelle garantit une solution fonctionnelle sans alourdir inutilement les charges publiques et les coûts d'exploitation.

8. TRANSPORT DES ANIMAUX EN SUISSE

En Suisse, le transport d'animaux d'élevage constitue plus un défi en termes d'exigences de chargement et transbordement qu'en termes de durée. Grâce aux dimensions réduites du territoire et à un réseau routier dense, l'acheminement des animaux vers les abattoirs reste rapide. En outre, la législation suisse impose des règles strictes pour encadrer le transport des animaux vivants. Conformément à l'ordonnance sur la protection des animaux, les trajets ne doivent pas excéder une durée maximale de 6 heures. De plus, des exigences précises sont imposées en matière d'espace, d'aération, de pauses et d'accès à l'eau, afin d'assurer des conditions de transport optimales. Contrairement à d'autres pays où des trajets de plusieurs centaines, voire milliers de kilomètres sont fréquents, la Suisse permet un acheminement rapide et efficace des animaux d'un point à un autre, limitant ainsi les impacts négatifs sur leur santé et leur bien-être.

Dans ce contexte, la nécessité d'abattre systématiquement les animaux à proximité immédiate de leur lieu d'élevage ne se justifie pas de manière absolue. En effet, la Suisse dispose d'un réseau d'abattoirs bien répartis sur le territoire, permettant d'optimiser les flux tout en respectant les contraintes de transport. De nombreux éleveurs, notamment s'ils produisent sous label, optent pour des établissements en lien avec leur filière de production, même si cela implique des trajets vers un autre canton. Cette flexibilité permet d'éviter une multiplication d'abattoirs de petite taille qui ne seraient pas économiquement viables et n'offriraient pas une plus-value significative en matière de bien-être animal.

Accessoirement, des alternatives au transport existent et se développent progressivement, en particulier pour des filières de niche ou pour des producteurs soucieux de limiter au maximum le stress des animaux. La mise à mort à la ferme ou au pré, ou encore l'utilisation d'abattoirs mobiles sont des solutions reconnues par la législation suisse et autorisées sous certaines conditions strictes. Ces méthodes permettent de supprimer totalement le transport de l'animal vivant, réduisant ainsi encore davantage les sources de stress. Elles offrent une valeur ajoutée en termes d'image, de traçabilité et de respect du bien-être animal. Toutefois, leur mise en œuvre nécessite des infrastructures spécifiques, des compétences techniques ainsi qu'un encadrement vétérinaire rigoureux. Ces formes d'abattage ne remplacent donc pas les structures existantes, mais viennent les compléter dans des contextes adaptés, en particulier dans les exploitations de taille modeste ou dans les zones rurales isolées. Compte tenu des contraintes, peu nombreux sont les éleveurs qui recourent à ces formes d'abattage. Dans le canton de Vaud, cela ne concerne que trois exploitations.

Enfin, les statistiques montrent que les trajets inter-cantonaux sont une pratique courante et maîtrisée. Par exemple, dans le canton de Vaud, plus de 13'000 bovins et 40'000 porcs sont abattus hors canton chaque année, sans que cela ne semble représenter un impact négatif sur la qualité de la viande ou le bien-être des animaux transportés. À l'échelle nationale, les distances parcourues restent largement en deçà des standards internationaux, où des transports de plusieurs jours sont encore fréquents. Grâce à son cadre réglementaire rigoureux et aux distances relativement courtes qui séparent les lieux d'élevage des infrastructures d'abattage, la Suisse offre donc un modèle de transport d'animaux maîtrisé, conciliant efficacité économique et respect du bien-être animal.

Par ailleurs, malgré les distances très courtes pour accéder aux abattoirs de proximité, des infractions liées au transport d'animaux continuent d'être constatées chaque année. En 2024, ce sont 30 contestations qui ont été établies à l'arrivée des animaux dans les abattoirs vaudois. Ces manquements concernaient notamment la conformité des véhicules, la qualité de la litière, les mesures de précaution pour le transport d'animaux blessés, ainsi que le transfert d'animaux inaptes au transport. Ces chiffres, bien que modestes au regard du volume total d'animaux transportés, rappellent l'importance de poursuivre la surveillance exercée dans les abattoirs par les contrôleurs des viandes.

9. COLLABORATION ENTRE LES ACTEURS DE LA BRANCHE ET L'ÉTAT

Dans ce contexte, les rôles respectifs de l'État et de la branche sont complémentaires. L'État doit intervenir en tant que régulateur, facilitateur et soutien stratégique. Tout d'abord, il doit mieux communiquer les conditions et modalités d'accès aux subventions pour les projets d'abattoirs, qu'il s'agisse de constructions nouvelles ou de rénovations. Des outils d'accompagnement sont en place pour aider les porteurs de projets à comprendre les critères d'éligibilité, comme l'intégration de solutions durables ou le développement des régions de montagne.

Parallèlement, l'État doit s'efforcer de raccourcir les délais des procédures administratives, en particulier dans le cadre de l'aménagement du territoire. Bien que le cadre légal ne soit pas un obstacle insurmontable, les délais d'examen des projets et les oppositions des riverains ou des associations de défense des animaux constituent des freins importants. L'État peut jouer un rôle actif en simplifiant les procédures partout où cela est possible pour accélérer le traitement des dossiers. Des propositions allant dans ce sens feront partie du projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) en cours de rédaction. De plus, dans le cadre de l'élaboration du plan directeur cantonal 2050, un plan sectoriel de l'infrastructure agricole sera défini. Ce plan sectoriel prend en compte la production agricole, le transport de la matière première et la première transformation.

Un autre rôle essentiel de l'État concerne le recrutement et la formation des vétérinaires. La pénurie de contrôleurs qualifiés, combinée aux contraintes de planification à court terme des abattoirs, affecte directement l'efficacité des contrôles. Une des mesures prioritaires serait de négocier avec les abattoirs une meilleure prévisibilité dans la planification des abattages. En favorisant une coordination plus rigoureuse, les horaires pourraient être répartis plus équitablement sur la semaine, en rendant le poste moins pénible et plus attractif. L'État doit également continuer à promouvoir la formation de personnes sans expérience préalable en mettant en place un accompagnement complet. Cela inclut non seulement une prise en charge des frais de formation, mais également des aménagements horaires permettant aux employés en formation de concilier apprentissage et travail. Enfin, il est pertinent d'adapter les profils des postes de contrôleurs vétérinaires afin de recruter des profils différents que celui des vétérinaires diplômés. En assouplissant les exigences et en offrant la possibilité d'acquérir des qualifications complémentaires, il sera possible d'élargir le vivier de candidats et de répondre plus efficacement aux besoins actuels du système. Ces mesures combinées, d'ores et déjà déployées par la DAVI, permettront de renforcer la capacité opérationnelle des organes d'exécution officiels et de garantir la continuité des contrôles sans compromettre la fluidité des opérations des abattoirs.

De son côté, la branche doit assumer un rôle entrepreneurial, en planifiant et en investissant dans des infrastructures adaptées aux besoins réels. Cela suppose une meilleure coordination des activités d'abattage, afin d'éviter les pics de charge qui perturbent les contrôles vétérinaires et de répartir les flux sur plusieurs jours ou par une meilleure répartition du travail entre les établissements qui se chargent exclusivement de l'abattage et d'autres plus axés sur la découpe. Ces efforts incluent des partenariats entre bouchers et agriculteurs pour mutualiser les investissements et garantir un alignement entre la production et la transformation. La branche est également responsable d'attirer et de fidéliser la main-d'œuvre qualifiée, en proposant des conditions de travail attractives et en valorisant les métiers liés aux abattoirs. Si l'on se réfère au rapport annuel de l'Union professionnelle suisse de la viande, la carence en places d'apprentissage est aussi un point à améliorer.

10. CONCLUSION

Dans ce contexte, la construction de nouveaux abattoirs sur le territoire vaudois nécessite une réflexion approfondie. De nouveaux investissements pourraient conduire à une sous-utilisation chronique des infrastructures existantes, créant des pertes financières pour les opérateurs et rendant les petites structures locales encore plus vulnérables. La réduction significative du nombre d'animaux abattus localement, combinée à la concentration des volumes dans des pôles industriels performants hors canton, souligne la nécessité d'une rationalisation plutôt que d'une expansion du réseau local. Une stratégie axée sur l'optimisation du réseau existant par une meilleure collaboration entre établissements et une rationalisation des activités apparaît comme une solution plus viable que la multiplication d'abattoirs sur le territoire cantonal. Cette vision prendra place dans le projet de plan sectoriel de l'infrastructure agricole du plan directeur cantonal 2050.

La mise en place de 5 à 10 pôles régionaux d'abattage de moyenne capacité, développés sur les structures existantes, a été proposée comme une solution permettant de concentrer les activités, tout en évitant une dispersion des ressources et une multiplication des petites infrastructures sous-utilisées. Une telle approche garantirait un équilibre entre proximité pour les éleveurs et efficacité économique.

Même si une part importante des abattages a lieu hors canton, une évaluation des flux montre que les distances parcourues restent raisonnables pour une grande partie des animaux et que les infrastructures existantes permettent de répondre, en conciliant efficacité logistique et bien-être animal, aux besoins des éleveurs vaudois sans nécessiter de nouveaux abattoirs locaux. Dans un contexte de baisse des volumes d'abattage locaux et de forte intégration des filières hors canton, les investissements dans de nouvelles infrastructures pourraient présenter un risque de sous-exploitation, voire accentuer la pression économique sur les établissements existants.

Quant au rôle facilitateur de l'État, il doit malgré tout s'exercer dans le cadre légal existant. En outre, l'État a assumé ce rôle de manière significative en cantonalisant le contrôle des viandes en 2020 et il continue de le faire en prenant en charge une grande partie des coûts liés aux activités d'abattage dans le canton depuis cette date.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 28 janvier 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni