

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
sur la Résolution Pierre-François Mottier et consorts - Pacage franco-suisse: un problème
supplémentaire pour l'agriculture vaudoise (26_RES_3)

Rappel de l'intervention parlementaire

Le monde agricole vaudois subit un nouveau coup dur. En effet, en raison de l'apparition de la dermatose nodulaire contagieuse l'an dernier en France voisine et du risque sanitaire qui y est lié, l'OSAV a décidé d'interdire l'estivage sur le sol français pour l'été 2026.

Pour notre Canton, cela signifie qu'environ 4'000 têtes de bétail vaudoises n'auront pas la possibilité de passer l'été à leur montagne traditionnelle. Même si cette décision drastique peut se comprendre du point de vue épidémiologique, il n'en demeure pas moins que la situation est catastrophique. Alors que nous venons à peine de maîtriser les problèmes liés à la langue bleue, que les difficultés avec les grands prédateurs sont loin d'être réglées, l'impossibilité d'estiver du bétail à quelques kilomètres parfois de l'exploitation de provenance vient ajouter une charge supplémentaire à une profession déjà fortement mise à rude épreuve.

Sachant que cette décision est fédérale, qu'elle s'appuie sur une base légale ainsi que sur une analyse des risques, il ne s'agit pas ici d'imaginer l'infléchir ou la modifier.

C'est la raison pour laquelle la présente résolution porte sur des leviers applicables par le Canton et relève majoritairement des compétences de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires. En plus de ces mesures cantonales, il est évident que des mesures de soutien fédérales pour les éleveurs concernés sont indispensables.

Le Grand Conseil appelle donc le Conseil d'Etat à utiliser toute la marge de manœuvre cantonale sur les points suivants :

1. En collaboration avec les cantons limitrophes, identifier les alpages possédant une marge de manœuvre pour accueillir, au moins temporairement, le bétail traditionnellement estivé en France :

L'Ordonnance sur les contributions d'estivage (OCest) du 14 novembre 2007 (Etat le 1^{er} janvier 2010) définit les conditions d'octroi basées sur les effectifs en bétail. A l'article 6, il est bien précisé que le Canton fixe la charge en bétail de chaque alpage, et l'article 26 prévoit des adaptations en cas de force majeure (catastrophe naturelle, épizooties, événements météorologiques). Les 4'000 têtes de bétail concernées représentent une augmentation d'environ 6% de la charge en bétail de l'ensemble des alpages vaudois. En conséquence, une analyse rapide des données existantes permettrait d'obtenir une première vue d'ensemble des possibilités d'accueil des autres alpages du Canton. Cette analyse serait à élargir aux cantons voisins, proportionnellement moins touchés par l'interdiction du pacage franco-suisse.

2. Autoriser durant la saison d'estivage à venir le pâturage en forêt

Par analogie aux expériences réalisées lors des sécheresses de 2015 et 2022, nous demandons de pouvoir à nouveau pâturer d'anciens pâturages boisés mis à ban durant les années 1960-1970 et ceci aux conditions qui seront fixées par les arrondissements forestiers concernés.

3. Assouplir provisoirement les règles d'utilisation des surfaces de promotion de la biodiversité dans la SAU

Les exploitations touchées par la décision de l'OSAV devraient pouvoir valoriser certaines surfaces consacrées à la promotion de la biodiversité, sans que cela remette en cause la qualité biologique des parcelles concernées.

4. Donner une marge d'exception au bilan de fumure 2026

L'établissement du bilan de fumure (Suisse-Bilanz) est obligatoire pour percevoir les paiements directs en Suisse. Le fait qu'une exploitation ne puisse plus estiver son bétail impliquera, pour 2026, une plus grande production d'engrais de ferme sur la surface agricole utile. Cette production supplémentaire pourrait fausser le bilan. Nous demandons que le canton ne tienne pas compte des excédents éventuels du bilan 2026 pour l'obtention des paiements directs.

5. Créer un groupe de travail stratégique.

Afin de pouvoir agir rapidement et de manière transversale, le Canton met en place un groupe de travail stratégique regroupant l'association du pacage franco-suisse, les services de l'Etat concernés et les organisations professionnelles à même d'apporter solutions et techniques de soutien. Dans le cadre de ce groupe, il sera nécessaire de mener une analyse approfondie des exploitations touchées afin d'identifier les solutions et les besoins spécifiques qui pourraient fortement varier en fonction de la situation.

Réponse du Conseil d'État

Préambule

Le Conseil d'État est pleinement conscient que l'interdiction de l'estivage de bovins suisses en France pour la saison 2026 en raison du risque de dermatose nodulaire contagieuse (DNC) annoncé en février s'ajoute à une série de problématiques rencontrées ces dernières années par le milieu agricole et peut entraîner des conséquences organisationnelles et financières importantes.

En réponse à différentes interventions parlementaires à ce sujet, le Conseil fédéral a, dans un premier temps, rappelé qu'il n'existait pas de bases légales permettant de verser des indemnités compensatoires pour les pertes de revenus et les coûts supplémentaires résultant d'injonctions des autorités, comme l'interdiction d'estivage pour la saison 2026. Deux motions en particulier intitulées « Promouvoir et soutenir la prévention des épizooties » ont été déposées par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et celle du Conseil des États. Elles demandent au Conseil fédéral de créer les conditions permettant aux détenteurs d'animaux de rente concernés d'être indemnisés pour les pertes de revenus ou les coûts supplémentaires occasionnés par les mesures préventives contre les épizooties hautement contagieuses. Le Conseil fédéral s'est prononcé le 22 avril 2026 en faveur de leur adoption et se dit prêt à compléter la loi sur les épizooties par une disposition qui permettrait de verser des aides financières ciblées aux agriculteurs dans le cas de rigueur. L'opportunité d'accorder de telles aides doit toutefois être examinée au cas par cas et aucun droit général en la matière n'est prévu. Les deux motions devraient être traitées par les Chambres fédérales durant la session d'été.

Dans l'intervalle, le Conseil fédéral invite les organisations agricoles à accompagner et soutenir les détenteurs d'animaux dans leur recherche de solutions d'estivage sur le territoire suisse. La plateforme nationale de recherche et de mise à disposition de places dans les estivages et autres pâturages en Suisse (Zalp.ch) peut ainsi permettre à certains exploitants de trouver une solution. Le Conseil fédéral a en outre annoncé que des contributions de mise à l'alpage seraient versées pour les animaux qui restent en Suisse, ce qui n'est pas le cas pour l'estivage à l'étranger. Ainsi, les exploitations qui estiveront leurs animaux en Suisse percevront ces contributions couvrant au moins une partie des coûts supplémentaires qui leur incombent.

Au niveau cantonal, les conseiller et conseillère d'Etat en charge de l'agriculture des cantons de Genève et de Vaud ont signifiés par écrit à la conseillère fédérale en charge du Département fédéral de l'intérieur leur volonté qu'un accompagnement financier à la suite de l'interdiction d'estivage en France soit proposé.

De plus, le Conseil d'État envisage de produire deux nouveaux arrêtés basés sur l'arrêté cantonal sur le pacage du 11 septembre 2024 qui seront applicables pour la saison 2026. Le premier arrêté permettra de convertir le montant par PN (pâquier normal) en un montant par PN assurant le fermage et les charges d'exploitation des structures (environ 70) qui estivaient dans le pacage. Le second arrêté prévoira un montant complémentaire par PN pour les exploitations vaudoises à l'année qui estivaient des bêtes dans le pacage afin de prendre en charge une partie des coûts supplémentaires (fourrages, personnel). Ce dernier point doit encore être affiné avec les représentants du pacage. Ces éléments devraient être subsidiaires aux dédommagements de la Confédération.

Le Conseil d'État peut également donner les éléments de réponse suivants aux questions faisant l'objet de la présente résolution.

Réponses aux questions

1. *En collaboration avec les cantons limitrophes, identifier les alpages possédant une marge de manœuvre pour accueillir, au moins temporairement, le bétail traditionnellement estivé en France*

En parallèle de la plateforme nationale de recherche et de mise à disposition de places d'estivages, le canton et des organisations professionnelles agricoles tendent à la création d'un guichet des répartitions des vaches basé sur la Société vaudoise d'économie alpestre. En effet, lors de la séance d'information du 12 mars 2026 de l'Association du pacage franco-suisse, il a été présenté un formulaire autorisant les autorités vétérinaires à diffuser les données des éleveurs aux instances chargées d'organiser la réorientation des animaux suisses interdits de pacage en France.

À ce stade, la DGAV a identifié et contacté les éleveurs vaudois qui estivaient en France. Un courriel leur a été envoyé afin de déterminer leurs besoins, notamment en matière de dérogations.

Concernant la charge en bétail, l'OFAG a rappelé qu'il n'était en principe pas possible d'invoquer le cas de force majeure pour une charge supérieure à 110 % sans encourir de sanction. Pour autant que le potentiel fourrager de l'alpage le permette, les cantons peuvent néanmoins autoriser une augmentation unique et exceptionnelle de la charge usuelle en bétail pour l'année 2026 à certaines conditions.

Ainsi, le Conseil d'État peut autoriser une augmentation temporaire de la charge usuelle de 10 % pour les exploitations qui prendraient des bêtes d'exploitations à l'année qui estivaient des bêtes dans le pacage en 2025. L'alpage doit cependant rester conforme à toutes les autres dispositions légales, dont les limites en vigueur pour l'affouragement et l'apport d'engrais. En outre, l'alpage doit accueillir les animaux qui étaient jusqu'à présent estivés en France.

2. *Autoriser durant la saison d'estivage à venir le pâturage en forêt*

Le parcours du bétail en forêt est en principe interdit par la législation forestière. Des exceptions peuvent être autorisées, mais uniquement de manière strictement encadrée, lorsque les fonctions forestières ne sont pas menacées, et dans des circonstances exceptionnelles. A ce stade, il n'est donc pas prévu d'ouvrir de manière générale les forêts au pâturage durant la saison d'estivage en cours et celles à venir. Cette pratique présente en effet des impacts importants sur le rajeunissement forestier, déjà soumis à la pression du gibier, et les surfaces potentiellement admissibles sont limitées. De plus, une surface forestière pâturée ne peut en principe pas être réutilisée pendant plusieurs années.

. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'ensemble des autres mesures engagées ou déjà mises en place permettront de soutenir les éleveurs concernés de manière plus efficace. Il n'y a donc pas de dérogation prévue à ce stade pour ouvrir le parcours du bétail en forêt. La situation peut toutefois être amenée à évoluer compte tenu des circonstances et la question d'une dérogation exceptionnelle et limitée dans le temps pourrait toutefois être réévaluée.

3. *Assouplir provisoirement les règles d'utilisation des surfaces de promotion de la biodiversité dans la SAU*

Si cette mesure peut être envisagée hors des biotopes portés aux inventaires ou classés, ses effets concrets restent toutefois mesurés en matière de production de fourrage d'une part et d'une surface limitée d'autre part. Comme indiqué en réponse à la question précédente, le Conseil d'État est d'avis que l'ensemble des autres mesures engagées ou déjà mises en place permettront de soutenir les éleveurs concernés de manière plus efficace. Le second projet d'arrêté vise ce même objectif de soutien aux éleveurs ne pouvant pas estiver en France.

4. Donner une marge d'exception au bilan de fumure 2026

Pour donner suite aux demandes de dérogations des exploitants de la région, les cantons de VD, GE, JU, NE, VS et FR ont coordonné leurs efforts auprès de la Confédération (OFAG) concernant les exigences des différents programmes en relation avec les paiements directs. L'objectif de cette intervention visait à assouplir les exigences (cas de force majeure) de manière à assurer le maintien des contributions en assouplissant les exigences pour des exploitations qui estivaient dans le pacage. En effet, en raison des contraintes techniques et économiques des exploitations, il est souvent impossible de trouver des alpages pour l'estivage des bêtes. La garde d'animaux sur les exploitations SAU constitue une surcharge de travail et des coûts importants pour les exploitants. Les exigences découlant d'autres législations restent réservées.

Dans ce contexte, les exploitations vaudoises ont été contactées et peuvent déposer une demande auprès du canton qui traitera chaque situation individuellement pour déterminer si le cas de force majeure peut être invoqué pour déroger aux programmes de paiements directs pour 2026 et sous quelles conditions. S'agissant des exploitations à l'année, l'OFAG a indiqué que les dérogations étaient possibles dans les domaines du bilan de fumure PER, du bilan fourrager PLVH et de l'assolement. Des dérogations au cas par cas seront également possibles dans d'autres domaines.

Les dérogations pour SRPA et MAP, prévues par l'OPD en cas de prescriptions concernant la prophylaxie des épizooties, sont également applicables.

En pratique, le Canton ne dispose pas de la marge de manœuvre pour appliquer une dérogation générale. Toutes les dérogations devront faire l'objet d'une demande ce printemps et seront examinées au cas par cas. Elles sont réservées aux exploitations à l'année qui estivaient des bêtes en 2025 dans le pacage ou aux exploitations d'estivage qui prennent des bêtes d'exploitation de plaine à l'année.

5. Créer un groupe de travail stratégique

Le Conseil d'État partage l'objectif d'assurer une coordination étroite entre les différents acteurs concernés par l'interdiction temporaire du pacage franco-suisse. Les services compétents de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) sont d'ores et déjà en contact régulier avec les organisations professionnelles agricoles ainsi qu'avec les autorités fédérales et cantonales concernées.

Un examen des solutions envisageables pour les exploitations touchées, en association avec les représentants de la branche, dont l'Association du pacage franco-suisse, est en cours. Les travaux portent en particulier sur l'analyse de la situation des exploitations concernées et sur l'identification des solutions permettant de limiter les impacts de la mesure fédérale pour la saison d'estivage 2026.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 3 juin 2026.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni