
Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 10 janvier 2024)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

- Projet de loi modifiant la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA)**
 - Projet de décret octroyant un crédit d'engagement sous forme de crédit-cadre d'un montant total brut de 12'400'000 francs au titre des améliorations structurelles agricoles destiné à subventionner les constructions rurales**
 - Projet de décret octroyant un crédit d'engagement sous forme de crédit-cadre d'un montant total brut de 16'100'000 francs au titre des améliorations structurelles agricoles destiné à subventionner des travaux d'améliorations foncières**
-

La commission parlementaire Nature,

composée de M^{mes} et MM. Alexandre Brodard, président, Richard Gigon, vice-président, Stéphane Rosselet, Armelle von Allmen Benoit, Alain Rapin, Céline Barrelet, Diane Skartsounis, Jean-Marie Rotzer, Marinette Matthey, Fabienne Robert-Nicoud, Laurent Duding, Christiane Barbey et Sarah Pearson Perret,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Sandrine Wavre, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission Nature a examiné les rapports du Conseil d'État (CE) lors de trois séances les 16 février, 20 mars et 10 avril 2024.

Le chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), le chef du service de l'agriculture (SAGR), le chef de l'office de la viticulture et de l'agroécologie, le chef de l'office des améliorations structurelles et un juriste du service juridique de l'État (SJEN) ont participé aux travaux de la commission.

Bien que faisant l'objet de rapports distincts du Conseil d'État, le rapport quadriennal sur l'agriculture et la viticulture et le rapport à l'appui de deux demandes de crédits pour les améliorations structurelles ont été traités conjointement par la commission.

Le Conseil d'État a commenté le contexte général, influencé par l'instabilité géopolitique et la globalisation, par les défis climatiques et l'évolution de la biodiversité, par les incertitudes économiques et par l'évolution de la politique agricole fédérale. L'état de situation, la structure et les comptes de l'agriculture et de la viticulture neuchâteloises ont été présentés. L'exposé s'est poursuivi avec la déclinaison des trois objectifs prioritaires pour le canton : le maintien et la valorisation de la production alimentaire ; la mise en œuvre de la politique climatique et énergétique cantonale et fédérale ; la promotion de la biodiversité et la réduction des risques phytosanitaires.

Pour y parvenir, le Conseil d'État demande au Grand Conseil de lui accorder deux crédits d'investissement pour les améliorations structurelles agricoles. Ces moyens financiers devront servir à moderniser les constructions rurales et à soutenir les travaux d'améliorations foncières. Les programmes éthologiques favorisant le bien-être animal permettent de répondre aux besoins naturels propres à chaque espèce (accès à l'extérieur, accès à la lumière du soleil, surface et volume des espaces, etc.). À noter que le montant total des crédits, soit 28,5 millions de francs, est assumé à hauteur de 14,5 millions de francs par le canton, le solde étant à charge de la Confédération.

Enfin, le Conseil d'État a rappelé l'objectif énergétique et climatique en mettant en exergue les mesures du Plan climat visant le domaine agricole, de même que les objectifs en matière de biodiversité et de protection des eaux auxquels contribueront la modification de la loi sur les améliorations structurelles (LASA) et les mesures du plan d'action cantonal phytosanitaire et biocides.

Le Conseil d'État a souligné que ces rapports ont été soumis à la commission consultative de l'agriculture, qui les a soutenus de manière unanime.

Le rapport a suscité beaucoup de questionnements et de débats au sein de la commission. Pour répondre au mieux aux questions soulevées et sur demande d'une partie de la commission, le Conseil d'État a invité les experts suivants, dans le but aussi de permettre à la commission d'avoir un échange avec des acteurs du domaine : M^{me} Anne Challandes, présidente de l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales (USPF) et agricultrice bio au Val-de-Ruz, MM. Vincent Perrin, membre d'Uniterre et du comité de la CNAV, agriculteur et apiculteur bio à La Brévine et producteur de lait pour le Gruyère, et Yvan Huguelit, directeur de la CNAV, président de la faïtière de la viticulture neuchâteloise.

Pour une partie de la commission, le « rendez-vous » donné par le traitement du rapport d'information du Conseil d'État sur l'état de l'agriculture et de la viticulture au regard de la crise que rencontre actuellement ce domaine d'activité était l'occasion choisie pour élargir la discussion à la politique agricole fédérale et aux mécanismes financiers en place, dont le système de paiements directs. Et, plus généralement, d'avoir un éclairage sur la situation des femmes et des hommes qui œuvrent quotidiennement dans leur exploitation, parfois dans des conditions difficiles tant financièrement qu'humainement parlant, comme le laisse penser le contexte de « révolte paysanne » que connaissent de nombreux pays européens, dont la Suisse, même si le phénomène et les actions menées y sont nettement plus mesurées.

C'est dans cet état d'esprit que certains commissaires ont abordé les travaux de commission, dans le but aussi de clarifier autant que possible la marge de manœuvre laissée au canton, afin que certains aspects non abordés dans le rapport 24.001 puissent être traités lors du prochain rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil à l'horizon 2028.

Sur la base des questions posées par les commissaires, les représentants du département ont précisé les éléments suivants :

- Bien que les unités de gros bétail (UGB) soient restées stables, le prix de la viande a augmenté de 7 à 8% entre 2019 et 2022, avec pour conséquence des revenus supplémentaires à hauteur de quelque 15 millions de francs ;
- N'ayant pas négocié d'accord de libre-échange agricole avec l'Union européenne, l'agriculture suisse bénéficie d'une protection à la frontière, mais subit néanmoins une concurrence sur le vin et le fromage. Le domaine agricole doit dans tous les cas se conformer aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- Les rémunérations horaires citées en page 9 du rapport 24.001 sont légèrement supérieures aux rémunérations horaires suisses calculées dans le rapport d'[Agroscope](#), en raison de la bonne structure des exploitations cantonales ;
- L'endettement des exploitant-e-s neuchâtelois-e-s est maîtrisé, car le canton est parmi les plus restrictifs en matière de prix d'acquisition de terrains ou de fermes. Le canton

- n'a toutefois pas la compétence d'émettre des restrictions sur l'achat de machines agricoles. D'autre part, les constructions rurales subventionnées font l'objet d'analyses de rentabilité. Le taux d'endettement des exploitations neuchâteloises est considéré comme plutôt bon en comparaison intercantonale et les cas de faillites sont très rares sur le territoire cantonal ;
- Dans le cadre de la reconversion des terres de l'État à l'agriculture biologique, un budget est disponible afin de soutenir le conseil aux agriculteurs souhaitant entreprendre une démarche dans ce sens pour leur exploitation. La production biologique représente environ 15% de la production agricole cantonale. La viticulture a notamment fait de grandes avancées dans ce domaine, en devenant leader en Suisse. Néanmoins, la consommation de produits biologiques n'est pas encore suffisamment répandue pour pouvoir fixer des prix encore plus incitatifs ;
 - Les « paiements directs », introduits il y a trente ans, ont permis de réduire le prix des aliments pour le consommateur et d'arrêter le soutien direct aux prix des produits agricoles. Ce système, nécessaire pour répondre aux accords internationaux (notamment du Gatt¹ et ensuite de l'OMC), n'est pas remis en question. Par contre, la charge administrative et les contrôles y relatifs ne sont plus supportables. En effet, la Confédération tend à augmenter les exigences sans toutefois prévoir les indemnités correspondantes, ce qui rend la situation difficilement viable pour les agricultrices et les agriculteurs ;
 - Les aides aux améliorations foncières et structurelles représentent un bon outil pour répondre aux standards de bien-être des animaux et des travailleur-euse-s. Les prêts et les subventions pour des projets agricoles sont bien encadrés, le droit foncier rural et sur les améliorations structurelles ne permettant pas d'aller au-delà de ce qui est financièrement supportable pour l'exploitant-e. Actuellement, la rétribution des agricultrices et des agriculteurs est majoritairement réalisée sur le marché, mais les paiements directs correspondent à 30% du chiffre d'affaires de l'agriculture neuchâteloise ;
 - L'augmentation de la taille des bâtiments agricoles constitue une réponse au bien-être des animaux et permet de recourir à des engins agricoles plus performants, mais aussi plus imposants. La mécanisation permet de pallier le manque de main-d'œuvre et de réaliser les travaux agricoles, par nature très dépendants des conditions météorologiques. Il est intéressant de noter que le bilan des émissions de CO₂ par hectare est meilleur avec une grande machine plutôt qu'avec de petits engins nécessitant davantage de passages ;
 - La transmission des exploitations agricoles est réalisée, dans la majorité des cas, au sein des familles. Dans le cadre des aides structurelles, des prêts à l'installation sans intérêts sont possibles pour la reprise d'une exploitation (sous diverses conditions telles que la taille et la viabilité de l'exploitation, la formation du ou de la requérant-e). La politique agricole fédérale, en particulier la Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), définit les conditions-cadres de reprise d'exploitation, ainsi que d'évolution des structures. La politique agricole 2030 devrait limiter la tendance à l'agrandissement des exploitations, notamment en fixant des plafonds aux paiements directs ;
 - Dans les cas où l'exploitation agricole est vendue dans son entier à des exploitants agricoles à titre personnel hors cadre familial², le montant de la transaction s'élève à environ deux fois la valeur de rendement agricole (VR). Les exploitations peuvent également être démantelées si elles permettent d'améliorer les structures d'autres entreprises agricoles. Dans ces cas, le prix licite des terres augmente à six fois la valeur de rendement agricole. Le prix licite des bâtiments reste à environ deux fois la valeur de rendement. Si les bâtiments n'ont plus d'affectation agricole suite au démantèlement de l'exploitation, ils peuvent être sortis du champ d'application de la LDFR et leur prix

¹ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

² 5 cas sur 139 dossiers en 2022 ; 4 cas sur 104 dossiers en 2023.

- de vente devient celui du marché de l'immobilier. Dans le cas où les terres sont vendues séparément, elles s'ajoutent à celles des entreprises agricoles qu'elles renforcent ;
- Les investissements pour de l'équipement individuel performant dans le domaine de la viticulture ne sont globalement pas soutenus par la Confédération et le canton. Par contre, la Confédération, via les cantons, soutient l'acquisition de matériel et machines en commun par plusieurs exploitants avec des crédits d'investissement à taux d'intérêt zéro allant jusqu'à 50% du prix de l'équipement et remboursable sur vingt ans au maximum. Il n'existe cependant pas de soutien fédéral ou cantonal à fonds perdu pour les machines de désherbage mécanique ou pour d'autres machines remplaçant les traitements chimiques. Néanmoins, la Confédération propose un soutien individuel des systèmes de pulvérisation de précision en viticulture, outils largement sollicités par les viticulteurs biologiques du canton pour moderniser le parc des outils de pulvérisation.

La question de l'endettement des exploitant-e-s a fait l'objet de longues discussions au sein de la commission. Le département a précisé que les revenus agricoles entre 2019 et 2022 n'ont pas diminué, mais ont au contraire progressé modestement. Bien que le canton se batte pour que la Confédération ne réduise pas les paiements directs, certains coûts de production, contrairement aux infrastructures, ne dépendent pas de l'action étatique. Le niveau d'endettement des exploitant-e-s neuchâtelois-e-s n'est pas en augmentation. Dans le cadre de l'examen du dossier pour l'octroi d'une subvention, une évaluation de la rentabilité du domaine est réalisée, limitant ainsi le risque de surendettement. Ce thème de l'endettement sera repris dans le prochain rapport quadriennal sur l'agriculture.

La commission est globalement satisfaite des compléments apportés par le Conseil d'État au cours de ces séances. Néanmoins, certain-e-s commissaires estiment que tous les défis de l'agriculture ne sont pas mentionnés dans le rapport 24.001 et s'interrogent quant à la manière d'atteindre les objectifs fixés. Ils espèrent avoir des précisions sur les points suivants dans le prochain rapport : le développement des terres dédiées à l'agriculture biologique, la politique agro-alimentaire, les filières de transformation et la vente directe, les nombreux problèmes liés aux changements climatiques et à la perte de la biodiversité et la difficulté d'accéder à des terres agricoles pour les agriculteur-trice-s alternatif-ve-s non issu-e-s de familles paysannes. Il serait également intéressant de savoir plus précisément quelle est la marge du canton dans la politique agricole.

Votes d'entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi modifiant la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA), tel que proposé par le Conseil d'État.

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret octroyant un crédit d'engagement sous forme de crédit-cadre d'un montant total brut de 12'400'000 francs au titre des améliorations structurelles agricoles destiné à subventionner les constructions rurales, tel que proposé par le Conseil d'État.

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret octroyant un crédit d'engagement sous forme de crédit-cadre d'un montant total brut de 16'100'000 francs au titre des améliorations structurelles agricoles destiné à subventionner des travaux d'améliorations foncières, tel que proposé par le Conseil d'État.

Votes finaux

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret octroyant un crédit d'engagement sous forme de crédit-cadre d'un montant total brut de 12'400'000 francs au titre des améliorations structurelles agricoles destiné à subventionner les constructions rurales, tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret octroyant un crédit d'engagement sous forme de crédit-cadre d'un montant total brut de 16'100'000 francs au titre des améliorations structurelles agricoles destiné à subventionner des travaux d'améliorations foncières tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Sans opposition, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique.

Motion et postulat dont le Conseil d'État propose le classement

Par 7 voix contre 5, la commission propose au Grand Conseil de refuser le classement de la motion populaire d'un groupe de citoyens 19.127, du 20 mars 2019, « Vergers vivants ».

Les commissaires opposés au classement de cette motion estiment que la reconnaissance des vergers existants et leur protection n'ont pas été prises en compte dans le traitement du rapport : ils saluent la création de fonds pour des nouveaux vergers, mais soulignent que la motion demande également « un rapport accompagné d'un projet de loi concernant la pérennisation et le développement des vergers hautes tiges, des arbres fruitiers isolés ou en allées, le soutien à la filière arboricole tant professionnelle qu'amateure et la sensibilisation de la population aux avantages environnementaux, économiques et sociaux de la consommation de fruits régionaux provenant de vergers à hautes tiges ». Les commissaires opposés au classement relèvent donc que la motion demandait une proposition pour ancrer la protection des arbres hautes tiges, à l'instar de la loi cantonale jurassienne sur la protection de la nature et du paysage, qui permet de préserver les vergers d'arbres à haute tige. Il est relevé par certains commissaires que les vergers à haute tige ayant déjà un certain âge ont une très grande valeur écologique et que la protection de ces vergers est lacunaire dans le canton.

À l'unanimité des membres présent, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat de la commission Climat et énergie 23.106, du 10 janvier 2023, « Faciliter la pose de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments isolés ».

Neuchâtel, le 6 mai 2024

Au nom de la commission Nature :

Le président,
A. BRODARD

La rapporteure,
D. SKARTSOUNIS