



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse

au postulat du groupe socialiste 94.114,
du 17 mai 1994,
« Maintien d'un abattoir public
dans le canton »

(Du 8 décembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

En date du 1^{er} mars 1995, le Conseil fédéral a décidé de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires du 9 octobre 1992 (LDAI) et de ses ordonnances d'application au 1^{er} juillet 1995.

Cette modification fondamentale de la législation suisse a suscité moult craintes dans les milieux concernés par l'abattage. En phase avec ces préoccupations légitimes, votre autorité adoptait le 20 juin 1994 le postulat suivant:

94.114 ad 94.018

17 mai 1994

Postulat du groupe socialiste

Maintien d'un abattoir public dans le canton

Avec les nouvelles dispositions fédérales en matière de contrôle des viandes et denrées alimentaires et en raison de la suppression des taxes d'importation et d'inspection, la question de la survie des abattoirs publics dans le canton est posée. La ville de Neuchâtel y a déjà répondu par la prochaine fermeture de son établissement. La ville de La Chaux-de-Fonds examine la possibilité d'une privatisation, tout au moins partielle. Mais le sort des abattoirs privés n'est pas non plus exempt d'incertitudes.

Le Conseil d'Etat est invité à examiner toutes possibilités de maintenir au moins un abattoir de grande capacité et répondant aux normes d'hygiène les plus strictes dans le canton, en collaboration avec les communes intéressées, y associant le cas échéant les utilisateurs privés.

Plusieurs arguments (hygiène et tâches publiques, protection des consommateurs, soutien au commerce et à l'agriculture locale, maintien de l'emploi) imposent cette réflexion.

Signataires : J. Philippin et J.-J. Delémont.

Le présent rapport entend donner réponse au postulat ci-devant, dresser un bilan des démarches entreprises depuis son acceptation et faire le point sur l'avenir de cette branche économique dans notre canton.

2. BASES LÉGALES EN VIGUEUR

2.1. Loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI)

En date du 9 octobre 1992, l'Assemblée fédérale a voté une nouvelle loi sur les denrées alimentaires, destinée à garantir la santé du consommateur et à le protéger de la tromperie.

L'un des principes majeurs ayant présidé à l'élaboration de la LDAI réside en la gratuité du contrôle des denrées alimentaires. Ainsi, l'émolument de contrôle des viandes au lieu de destination (taxe sur les viandes foraines) a été aboli. Cet émolument était précédemment perçu pour la viande de tous les animaux qui n'avaient pas été abattus sur le territoire de la commune où elle était mise dans le commerce. Dans bien des cas, le revenu de cette taxe permettait d'entretenir les établissements d'abattage publics ou à tout le moins d'en couvrir les éventuels déficits de fonctionnement.

2.2. Ordonnance sur l'hygiène des viandes (OHyV)

Les abattoirs sont classés en deux catégories (grands et petits établissements). La notion d'abattoir public est abandonnée. Par grands établissements, on entend les établissements dont l'infrastructure et les installations sont prévues pour un grand nombre d'abattages par jour et où les opérations d'abattage se répartissent en règle générale sur plusieurs postes de travail. Par petits établissements, on entend les établissements dont l'infrastructure et les installations sont prévues pour un petit nombre d'abattages par jour et où les opérations d'abattage sont effectuées à un seul ou à un petit nombre de postes de travail.

A ses chapitres premier et deuxième, l'OHyV traite dans le détail des exigences auxquelles doivent satisfaire les abattoirs. Ceux-ci doivent être construits et installés pour que les activités propres soient systématiquement séparées des activités sales, donc pour éviter que les carcasses et les abats ne risquent d'être souillés.

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995, l'OHyV prévoit à son article 60 des dispositions transitoires pour les abattoirs existant à cette date. Ceux-ci bénéficient d'un délai jusqu'au 30 juin 2005 pour adapter les locaux et les installations aux nouvelles normes. Les établissements devaient remettre les plans de transformation et le calendrier de la réalisation des modifications requises aux autorités cantonales avant le 31 décembre 1996.

2.3. Dispositions cantonales

La loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, votée par votre Conseil le 28 juin 1995, délègue au Conseil d'Etat la compétence d'accorder les autorisations d'exploiter des abattoirs; celui-ci en arrête les conditions.

L'autorisation d'abattage est valable dix ans au plus. Elle peut être retirée si:

- a) des transformations importantes ont été entreprises sans approbation préalable des plans;
- b) des conditions ne sont pas respectées;
- c) l'hygiène de l'abattage a fait l'objet de contestations répétées;
- d) les défauts n'ont pas été éliminés dans les délais impartis.

2.4. Législation européenne

L'ouverture croissante à l'Europe et au monde du marché agricole helvétique impose aux producteurs suisses de s'adapter aux réglementations des pays dans lesquels ils envisagent d'exporter leurs produits.

Dans l'Union européenne, la directive 64/433/CEE, modifiée par la directive 95/23/CE, fixe les mesures générales d'hygiène à respecter dans le domaine de la viande. Celles-ci correspondent grosso modo aux normes applicables aux grands abattoirs suisses. Toutefois, la législation européenne est souvent plus précise, voire pointilleuse, ce qui entraîne des coûts supplémentaires lors de la construction ou la rénovation d'abattoirs. Des sas doivent être intégrés aux couloirs empruntés par le personnel. De nombreux locaux supplémentaires doivent être créés pour le traitement et le stockage des abats.

3. SITUATION ACTUELLE

3.1. Du cheptel

La restructuration en cours de l'agriculture suisse conduit à une diminution progressive du nombre d'exploitations agricoles. Pour l'ensemble du pays, des 98.759 exploitations recensées en 1985, il n'en subsistait que 79.479 en 1996 (-19,5%), selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique. La même évolution touche évidemment notre canton; le nombre

d'exploitations chute durant la même période de 1529 à 1301 (-15%). Ce chiffre est de 1100 pour celles dont l'exploitant exerce la profession d'agriculteur comme profession principale.

Le processus de concentration des exploitations agricoles, la diminution constante de la consommation de viande, l'augmentation de la productivité et l'arrivée massive sur le marché suisse de viandes importées entraînent une régression du cheptel suisse.

Les tableaux ci-après illustrent l'évolution des cheptels en Suisse et dans le canton de Neuchâtel.

Evolution du cheptel suisse de 1985 à 1996

(Source : Office fédéral de la statistique)

<i>Espèce animale</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>
Bovins	1.848.431	1.858.187	1.747.071
Porcs	1.966.973	1.775.810	1.379.359
Moutons	271.180	354.986	418.576

Evolution du cheptel neuchâtelois de 1985 à 1996

(Source : Office fédéral de la statistique)

<i>Espèce animale</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>
Bovins	40.873	42.700	41.893
Porcs	15.870	12.071	11.305
Moutons	1.488	1.454	1.361

Si tous les porcs, à l'exception d'environ 900 truies et verrats, sont destinés à la boucherie, la plupart des bovins sont élevés pour leurs qualités laitières et reproductrices. En 1998, on comptait toutefois près de 5000 bovins d'engrais et 1517 vaches dont le lait n'était pas commercialisé (vaches nourrices, engraissement de veaux) dans notre canton.

3.2. De l'abattage

Au cours des dernières décennies, une très forte concentration des abattages s'est opérée. Les nombreux locaux d'abattage communaux ont fait place à de grands établissements, souvent aux mains de l'industrie agro-alimentaire privée. En Suisse, une dizaine de gros abattoirs traitent la grande majorité du bétail indigène.

Dans notre canton, les statistiques officielles font état d'un recul constant et marqué du nombre de pièces de bétail abattues. La fermeture des abattoirs de Neuchâtel le 31 décembre 1994 n'a fait que précipiter un déclin semblait-il inéluctable. Le tableau ci-après présente l'évolution des abattages dans notre canton.

Evolution des abattages dans le canton de 1993 à 1998

<i>Catégorie</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Gros bétail	3.220	2.418	1.923	2.223	1.945	1.796
Veaux	1.546	1.304	1.321	1.375	1.416	1.262
Ovins	894	844	843	867	842	1.036
Caprins	49	68	88	68	76	73
Porcins	19.331	18.369	14.451	13.098	13.490	13.107
Chevaux	118	68	73	83	59	46
Total	25.158	23.071	18.699	17.714	17.828	17.320

Les chiffres ci-devant montrent clairement que de nombreux animaux neuchâtelais sont abattus hors du canton ; les bovins sous label, le 80 % à 90 % des 3400 animaux éliminés sur les marchés contrôlés, ainsi que quelque 14.000 porcs sont par exemple traités dans d'autres abattoirs. D'autre part, les bouchers neuchâtelais s'approvisionnent fréquemment chez des grossistes en viande situés tant en Suisse qu'à l'étranger.

3.3. Des abattoirs

Les dispositions légales fédérales de 1995 ont impliqué dans bien des cas la nécessité d'investir massivement dans les établissements existants ou, à défaut, la fermeture pure et simple d'abattoirs trop vétustes pour être rénovés.

Notre canton n'a pas échappé à cette évolution. Ainsi, le vétérinaire cantonal et son adjoint ont inspecté en 1995 l'ensemble des abattoirs. Suite à leurs constatations, plusieurs petits établissements communaux ont fermé leurs portes. Pour les autres, des projets de mise en conformité furent soumis au service vétérinaire. Les investissements nécessaires variaient fortement d'un abattoir à l'autre, concernant pour l'un un simple rafraîchissement des surfaces, pour l'autre une transformation complète de la chaîne d'abattage. Depuis lors, les travaux sont effectués dans le respect des calendriers établis et la situation s'améliore d'année en année. Notre canton compte aujourd'hui 11 abattoirs autorisés (3 publics à Boudry, aux Ponts-de-Martel et aux Geneveys-sur-Coffrane, 1 semi-privé à La Chaux-de-Fonds et 7 privés dans les districts de Neuchâtel, du Val-de-Ruz, du Val-de-Travers et du Locle).

Les abattoirs de La Chaux-de-Fonds et des Ponts-de-Martel ne sont autorisés qu'à titre provisoire. En effet, les projets de transformation présentés n'ont pas été acceptés par les autorités fédérales. De surcroît, l'étude de création d'un nouvel abattoir à caractère cantonal (voir ci-après) a stoppé les processus de mise en conformité des anciens bâtiments. Ces deux établissements ne respectent dès lors pas les nouvelles normes de construction et d'exploitation.

4. ÉTUDE POUR LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEL ABATTOIR

En 1997, aux prises avec des coûts de transformation estimés à 2,5 millions de francs pour chaque établissement, les communes des Ponts-de-Martel et de La Chaux-de-Fonds se sont approchées de l'Etat pour solliciter une aide financière. Notre Conseil a alors pris la décision de principe de ne soutenir, le cas échéant, qu'un seul abattoir de grande capacité, afin d'éviter notamment un gaspillage et une dispersion des ressources financières, personnelles et structurelles. La faible distance séparant les deux communes demanderesse influença également cette décision, tout comme d'ailleurs la constatation que les projets précités pour les deux abattoirs n'étaient pas acceptés par l'Office vétérinaire fédéral et qu'au surplus ils étaient tous deux non eurocompatibles. Des montants nettement plus élevés auraient donc dû être engagés, pour des quantités d'abattage toujours plus réduites.

Nous fîmes le choix de l'emplacement des Ponts-de-Martel. Les facteurs suivants le dictèrent : situation géographique centrale dans le canton et par rapport aux cheptels bovins et porcins, localisation en zone industrielle en bordure de localité, vocation agricole de la commune, volonté politique communale, implantation de l'Anim'halle et d'entreprises agro-alimentaires actives (boucheries-charcuteries, fromagerie, etc.).

4.1. Commission d'étude

Le Département de l'économie publique institua début 1998 une commission chargée d'élaborer un projet de transformation des abattoirs des Ponts-de-Martel. Présidée par le vétérinaire cantonal, elle était composée de représentants des autorités communales, des agriculteurs et des bouchers. Un mandat en trois points lui fut attribué :

- élaboration d'un projet de construction avec plans, devis et calendrier ;
- proposition d'un mode de financement ;
- estimation de la rentabilité du projet.

4.2. Principes de base

La commission fixa dans un cahier des charges les principes qui devaient présider à l'élaboration du projet :

- Démolition de l'abattoir actuel et construction d'un nouveau bâtiment. Vu l'exiguïté du bâtiment et son mauvais état général, la transformation et la réfection des locaux existants ne permettaient en aucun cas d'atteindre les objectifs fixés, en particulier en ce qui concerne l'abattage des bovins, qui aurait nécessité la construction d'un bâtiment annexe, et de l'eurocompatibilité des installations.
- Respect des normes suisses et européennes. L'évolution du marché indigène de la viande et l'ouverture progressive des frontières (OMC,

accords bilatéraux, etc.) imposent la construction d'un abattoir respectant les normes européennes en vigueur. Bien que les dispositions suisses applicables aux grands établissements correspondent grosso modo auxdites normes, des différences sensibles apparaissent notamment au niveau du nombre de locaux requis, en particulier pour le traitement des abats.

- Capacité d'abattage de 50 bovins, 250 porcs et 20 autres animaux par semaine, correspondant au nombre d'animaux abattus en 1997 dans les abattoirs de La Chaux-de-Fonds, des Ponts-de-Martel, de La Brévine et des Geneveys-sur-Coffrane.
- Création d'un « centre de services » pour les futurs utilisateurs. En plus des installations indispensables à l'abattage, il convenait de doter le nouveau complexe de trois chambres froides supplémentaires (l'une pour le rassissement des carcasses, l'autre pour la congélation et la dernière pour le stockage intermédiaire des viandes importées) et d'un local séparé pour la découpe des viandes, également équipé d'une petite chambre froide. Ces aménagements, engendrant des coûts supplémentaires de plusieurs centaines de milliers de francs, devaient permettre aux artisans-bouchers et aux agriculteurs pratiquant la vente directe de disposer d'installations hygiéniques et performantes.
- Construction adjacente d'un abattoir pour les cas urgents et d'épizooties. Il convenait de maintenir les infrastructures nécessaires en cas d'éruption de maladies épizootiques. Pendant les périodes calmes à ce niveau, le local aurait pu être utilisé pour les abattages d'urgence (environ 200 cas par année pour l'ensemble du canton). Ainsi, la paralysie et la souillure de la chaîne d'abattage « normale » pouvaient être évitées; de surcroît, ces abattages toujours délicats au niveau de l'hygiène se seraient déroulés dans les meilleures conditions possibles et dans le respect des animaux.

4.3. Projet

S'étant entourée d'un atelier d'architecture de la place et d'un bureau d'ingénieurs spécialisés français, la commission prépara un projet de construction d'un nouvel établissement. Elle visita plusieurs abattoirs nouvellement créés et de dimensions voisines à celui envisagé (Abattoirs Meyer A.G., Würenlingen; Abattoirs intercommunaux de Montreux-Clarens; Abattoirs de Pontarlier).

Le bâtiment à toit plat prévu s'étendait sur 1340 m² sur un étage. Le cahier des charges et toutes les normes pertinentes étaient respectés, en particulier la séparation stricte et systématique des activités sales des activités propres. La législation européenne, plus pointilleuse et contraignante que les normes helvétiques, imposait la construction de nombreux locaux pour le traitement des abats.

Dans ces conditions, les coûts de réalisation étaient estimés à 9,1 millions de francs. La couverture de l'investissement était supposée l'être par une participation de l'Etat à fonds perdu de 2 millions de francs (sous réserve de l'accord de votre Conseil), par une participation de la commune des Ponts-de-Martel à hauteur de 2 millions de francs également, par des apports privés de 750.000 francs, par un prêt LIM ou Regio Plus de 1,2 million de francs, le solde par l'emprunt bancaire et des apports en nature (machines, crochets, etc.).

La commission concluait à des comptes d'exploitation équilibrés, sans pouvoir toutefois dégager d'importants bénéfices. Pour atteindre ce résultat, plusieurs conditions devaient être respectées: stabilité du nombre d'animaux abattus, parfaite organisation de l'abattage, définition d'horaires d'abattage stricts concentrés sur deux à trois jours par semaine, présence simultanée de 11 à 14 professionnels sur la chaîne, cadence minimale de 60 porcs et 15 gros animaux à l'heure.

Une économie d'environ 1 million de francs aurait pu être réalisée en supprimant plusieurs fonctions et aménagements directement liés à l'utilité de l'abattoir, pour les agriculteurs notamment.

4.4. Consultation des milieux intéressés

Tous les milieux professionnels concernés par ce projet en furent informés dans le détail. Des dossiers furent envoyés, des séances organisées; le vétérinaire cantonal répondit aux invitations qui lui furent adressées pour présenter le projet; des discussions parfois vives et contradictoires eurent lieu.

Bien informés, les professionnels menèrent une réflexion intense sur le sujet. Mais, ni chez les bouchers, ni chez les agriculteurs, un consensus ne put être obtenu; des voix discordantes s'élevèrent au sujet de la rentabilité estimée des installations et de l'emplacement choisi. La Chambre neuchâtoise d'agriculture et de viticulture, qui appuyait le projet, lança une campagne de souscription de parts sociales pour le projet. Elle recueillit des promesses pour environ 20.000 francs.

Finalement, seul le Conseil d'Etat s'est engagé fermement à participer aux coûts de construction, tout en subordonnant la subvention à l'engagement financier des futurs utilisateurs et à leur promesse d'utiliser les installations et de mettre suffisamment de personnel à disposition pour l'abattage.

Or, aucun privé ne s'est engagé fermement à verser des fonds propres dans le projet; toutefois, nombre d'entre eux se sont dit intéressés à sa réalisation, la jugeant même parfois indispensable! De toute évidence, les quelques intentions de versements n'auraient en aucun cas suffi pour atteindre la part de fonds privés prévue dans le plan de financement.

Au sujet du personnel requis pour l'abattage, plusieurs bouchers ont affirmé catégoriquement ne pas vouloir ou être en mesure de mettre leurs employés ou eux-mêmes à la disposition du futur établissement. Or, le projet ne

pouvait équilibrer ses comptes que si 11 à 14 personnes participaient simultanément aux opérations d'abattage. Dans le cas contraire, les frais d'exploitation (consommation d'énergie, nettoyages, désinfection, etc.) auraient été beaucoup trop élevés. Il était également illusoire de remplacer les bouchers engagés à la tâche par des employés de l'abattoir à plein temps : les coûts en personnel auraient explosés. La commission d'étude dut ainsi constater, avec regrets, que les volontés d'aboutir étaient largement insuffisantes.

Fort de ces éléments d'appréciation, le Conseil d'Etat décida de renoncer à proposer à votre autorité une participation de l'Etat à la construction d'un nouvel abattoir de grande capacité. Nous regrettons vivement de n'avoir pu mener ce projet jusqu'à sa réalisation ; mais en aucun cas nous n'aurions accepté que seuls des fonds publics soient engagés.

Le risque était en effet trop important de voir les professionnels concernés ne pas utiliser suffisamment les nouvelles installations et ainsi compromettre la rentabilité de l'entreprise.

Le manque de solidarité à l'interne de la corporation des bouchers, d'une part, et entre les bouchers, les marchands de bétail et les agriculteurs, d'autre part, ainsi que l'absence d'enthousiasme et d'engagement à vouloir réaliser un projet en commun ont annihilé dès avant sa réalisation les chances de réussite du projet.

5. CONSÉQUENCES DE L'ABANDON DU PROJET

5.1. Sur le marché neuchâtelois de la viande

5.1.1. Abattoirs

Pour autant qu'ils respectent le calendrier de mise en conformité défini par le service vétérinaire, les abattoirs autorisés pourront continuer d'être exploités sans restriction.

Il n'en va pas de même pour les deux établissements qui étaient censés être remplacés par le projet envisagé, soit La Chaux-de-Fonds et Les Ponts-de-Martel.

Dès 1995, ceux-ci ont planché sur des projets de mise en conformité, alors que le vétérinaire cantonal prenait diverses mesures pour pallier les manquements les plus graves en matière d'hygiène. Pour chaque abattoir, plus de 2,5 millions de francs devaient être investis. Les plans de transformation furent soumis à l'Office vétérinaire fédéral qui, après inspection, les refusa définitivement en juillet 1999, jugeant les améliorations proposées insuffisantes.

Toutefois, avec l'accord de l'Office fédéral, notre Conseil délivra deux autorisations d'abattage provisoires ; celles-ci, liées au projet d'étude de construction d'un nouvel établissement aux Ponts-de-Martel, devaient permettre le

maintien de capacités d'abattage suffisantes jusqu'à la mise en fonction des nouvelles installations.

A fin 1999, suite à l'abandon du projet précité, les deux établissements furent informés de notre décision de principe de ne plus les autoriser à abattre dès le 1^{er} janvier 2001.

Le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds n'a pas attendu ce délai et entend proposer une réaffectation complète des abattoirs à son Conseil général. Un centre artisanal et commercial devrait être implanté dans les bâtiments existants, par ailleurs protégés au titre des monuments et sites sur le plan cantonal.

Aux Ponts-de-Martel par contre, aucune décision n'a encore été prise et l'avenir des abattoirs reste incertain. Les autorités communales planchent désormais sur un projet d'abattoir de faible capacité. Celui-ci permettrait aux éleveurs et aux bouchers d'abattre leur bétail sur place ; toutefois, un petit établissement ne pouvant par définition pas être équipé d'une chaîne d'abattage, le traitement de grandes séries d'animaux y serait interdit.

Mentionnons finalement que dans une faible mesure les autres abattoirs pourraient profiter d'un report partiel d'animaux à abattre suite à la fermeture des deux plus importants établissements du canton.

5.1.2. Bouchers

Rappelons que l'abandon du projet de construction d'un abattoir euro-compatible aux Ponts-de-Martel est dû pour une large part au manque d'engagement financier et personnel des bouchers. En fait, ceux-ci ne craignent que peu de répercussions négatives pour leur profession. La majorité d'entre eux n'abat déjà plus et préfère acheter des carcasses ou de la viande en gros et se vouer à la transformation.

L'abattage est une activité pénible et peu rentable, qui de surcroît nécessite un personnel important. Bien des bouchers préfèrent réduire leurs charges à ce niveau et se concentrer sur la transformation de la viande.

Vu les surcapacités généralisées de l'abattage en Suisse, d'énormes quantités de viande en gros sont offertes sur le marché à des prix fort concurrentiels. De plus, les grands abattoirs disposent de moyens de livraison modernes et efficaces, qui leur permettent d'honorer les commandes de leurs clients dans les meilleurs délais et dans d'excellentes conditions.

Ainsi, aujourd'hui déjà, les bouchers neuchâtelois achètent fréquemment leur matière première hors canton, ce phénomène s'accroissant d'année en année. Certains d'entre eux se regroupent pour effectuer leurs abattages en commun ou confient cette tâche à des collègues équipés des locaux nécessaires. La concurrence des grandes chaînes de distribution est aussi liée à cette évolution, qui voit une forte diminution du nombre des bouchers (environ 60 boucheries en 1985 et 41 boucheries en 1999 dans le canton).

5.1.3. Production sous label

La consommation de viande ou de préparations de viande produites sous label (par exemple bio ou natura beef) augmente régulièrement. La majorité des animaux neuchâtelois destinés à ces programmes est abattue hors canton, dans les abattoirs désignés par les distributeurs des produits. Souvent l'élevage neuchâtelois n'est pas à même de fournir suffisamment d'animaux.

Les appellations d'origine protégée (AOC ou IGP) rencontrent de plus en plus d'intérêt sur le marché. Déstabilisés par les crises à répétition au niveau de la production industrielle de viande, les consommateurs se tournent vers des produits dont l'origine et les modes de fabrication sont connus et transparents.

Les ordonnances fédérales régissant les appellations protégées énoncent trois conditions pour l'enregistrement d'un nom de région: le produit concerné doit être originaire de la région ou du lieu; la qualité ou les caractères du produit doivent être dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique; finalement, une aire de production délimitée doit être définie. Pour les AOC (appellations d'origine contrôlée), la production des matières premières et leur transformation jusqu'au produit fini doivent avoir lieu dans la région délimitée. Pour les IGP (indications géographiques protégées), il suffit que l'une des étapes de la production ait lieu dans la zone délimitée; cette appellation autorise un lien au terroir plus souple.

En raison des contraintes de l'AOC et de l'impossibilité de garantir l'origine exclusivement neuchâteloise des porcs, les bouchers du canton ont déposé une demande d'IGP pour la saucisse et le saucisson neuchâtelois. Ainsi, malgré la présence de lieux d'abattage dans notre région, il n'a pas été possible de revendiquer un statut AOC pour ces produits typiques.

Toutefois, toute possibilité d'obtention de labels AOC pour d'autres produits du terroir ne sera pas perdue suite à la fermeture des abattoirs de grande capacité de La Chaux-de-Fonds et des Ponts-de-Martel. D'autres établissements, certes plus modestes, pourraient le cas échéant prendre le relais.

5.2. Sur l'élevage et l'abattage du bétail

Pour les animaux de boucherie, la suppression des deux grands abattoirs impliquera de plus longs déplacements; en comparaison européenne, ceux-ci resteront néanmoins acceptables et, pour autant que les transports soient effectués correctement, ne porteront pas préjudice au bétail.

Il n'en ira pas de même pour leurs propriétaires qui devront s'acquitter des coûts supplémentaires. Dans la situation actuelle, nombre d'agriculteurs livrent eux-mêmes leurs bêtes à l'abattoir. Dans le futur, ils devront faire appel à des transporteurs qui factureront leurs prestations.

Les bouchers de la place prenant en charge aujourd'hui une part importante des porcs, les détenteurs d'animaux risquent de perdre le contact privilégié qu'ils entretiennent avec ces acheteurs connus. A l'avenir, ils devront de plus en plus vendre leur production à de grandes entreprises de distribution ou d'abattage; les relations de travail seront moins personnalisées, avec un risque accru d'obtenir de moins bonnes conditions de vente.

Dans la situation de pression sur les prix des produits agricoles que nous vivons, de nombreuses bêtes sont abattues par leurs propriétaires pour leur propre compte. Pour que l'hygiène soit préservée, ceux-ci font régulièrement appel aux abattoirs. Suite à la fermeture des abattoirs de La Chauv-de-Fonds et des Ponts-de-Martel, les possibilités d'abattage seront réduites; de nouveaux contacts devront être établis avec d'autres bouchers équipés de locaux d'abattage, dans le canton ou hors de celui-ci.

A ce sujet, les milieux agricoles nous ont fait part de leur crainte légitime de voir le nombre d'abattages « sauvages » augmenter. Les critères de santé publique pourraient ne plus être respectés. Il appartiendra au Conseil d'Etat et à ses services de veiller à ce que la situation actuelle ne se détériore pas.

Globalement, nous estimons que les éleveurs neuchâtelois perdront un certain confort dont ils bénéficient aujourd'hui, mais que des solutions de remplacement existent dans et hors canton. Elles nécessiteront de la flexibilité et des facultés d'adaptation.

L'absence d'un grand établissement d'abattage dans notre canton empêchera ou freinera le développement et le lancement sur le marché de produits AOC à base de viande, ce que nous regrettons vivement. Toutefois, de tels projets ne peuvent voir le jour que chapeautés par une interprofession solide et bien organisée. Nous avons dû constater qu'une telle volonté fait malheureusement défaut entre les différentes professions concernées.

5.3. Sur les tâches vétérinaires officielles

5.3.1. Abattages en cas d'épizooties

Depuis plusieurs années, la situation sur le front des épizooties est calme en Suisse. Toutefois, des cas sporadiques ou suspects sont régulièrement annoncés et nécessitent la prise de mesures officielles. Celles-ci consistent fréquemment en l'élimination des animaux porteurs ou contaminés. Le maintien de possibilités de mise à mort ou d'abattage de ces animaux est dès lors primordial.

Il va de soi qu'il est plus difficile de convaincre un abattoir privé d'accepter des abattages d'animaux suspects ou contaminés qu'un abattoir public. Pendant ce travail, l'abattage normal est interdit, ce qui ne manque pas d'entraver la bonne marche de l'établissement. Bien que, dans des cas de force majeure, la réquisition soit possible, il est évident que le service vétérinaire sera confronté à des difficultés dans de telles situations.

Si l'élimination des animaux peut se faire par abattage et mise en valeur de la viande (lorsque la maladie ne peut pas être transmise à l'être humain), ceux-ci sont en règle générale pris en charge par des bouchers. En revanche, si les animaux doivent être tués sans mise en valeur, le service vétérinaire doit disposer d'un local ad hoc.

Plusieurs solutions sont actuellement à l'étude, qui prennent en compte la fermeture prochaine des établissements de La Chaux-de-Fonds et des Ponts-de-Martel :

- établissement d'une convention avec un boucher ou une société privée, qui accepterait en tout temps de traiter les bêtes épizootiques contre rémunération ;
- recherche d'une solution régionale intercantonale à négocier avec les cantons voisins ; dans ce cas, les distances de transport des animaux devront rester aussi courtes que possible, afin d'éviter une contamination de l'environnement par la souillure des bétailières ;
- construction d'un local d'abattage dans le bâtiment du centre collecteur cantonal de déchets animaux à Montmollin.

La partie nord du bâtiment doit être rénovée ; la surface à disposition serait suffisante et l'ancienne chambre froide pourrait être réactivée. Il serait dès lors aisé d'y aménager un local simple permettant de mettre à mort les animaux et d'effectuer des prélèvements d'organes ou d'échantillons aux fins d'analyse. La proximité immédiate des bennes d'évacuation des cadavres garantirait une manipulation sans risques des carcasses contaminées. En outre, vu la situation isolée du centre, aucune interférence avec les activités d'autres abattoirs ne serait à craindre.

Les avantages, les inconvénients, les coûts et les délais de réalisation des différentes options n'ont pas encore été estimés dans le détail ; une solution devra néanmoins être trouvée avant la fermeture des établissements de La Chaux-de-Fonds et des Ponts-de-Martel.

5.3.2. Gestion des déchets animaux

La fermeture des abattoirs de La Chaux-de-Fonds entraînera l'abandon du centre communal de ramassage des déchets animaux. Aux Ponts-de-Martel, la situation est moins claire en raison de la volonté des autorités communales de maintenir un abattoir de faible capacité. Si celui-ci devait être réalisé, il appartiendrait à la commune de décider la construction d'un centre de collecte régional ou de renoncer à prendre en charge ces déchets.

La loi concernant l'élimination des déchets animaux, adoptée par votre Conseil le 20 juin 1994, prévoit à son article 3 la possibilité pour une ou plusieurs communes de créer un centre de ramassage. Si tel n'est pas le cas, les cadavres et les déchets animaux doivent être livrés au centre collecteur cantonal de Montmollin.

Notre canton est le seul en Suisse à assumer l'ensemble des coûts liés à l'exploitation du centre cantonal et à l'élimination de tous les déchets, ce que nous allons revoir. A titre de comparaison, dans les autres cantons, les producteurs de déchets (abattoirs, boucheries, etc.) sont tenus de prendre en charge l'ensemble des coûts. Nous estimons dès lors qu'il est justifié de mettre à la charge des détenteurs de déchets l'acheminement de ceux-ci jusqu'à Montmollin et n'envisageons pas de réaliser ou de soutenir financièrement la construction d'un autre centre de ramassage. Il appartient aux communes de se déterminer et au besoin de financer elles-mêmes de telles réalisations.

Si aucun centre de dépôt des cadavres d'animaux ne subsiste dans les districts du Haut, les milieux agricoles craignent une recrudescence des abandons « sauvages » dans la nature. Ces craintes sont justifiées. Toutefois, la mise sur pied en cours d'une banque de données informatisée enregistrant tous les animaux à onglons de Suisse et leurs déplacements permettra à moyen terme de retrouver plus facilement les auteurs de ces infractions.

5.4. Sur l'emploi

La fermeture des deux grands abattoirs n'aura que peu de répercussions négatives sur l'emploi. Aujourd'hui, l'abattage est effectué par des patrons bouchers et leurs employés à hauteur de quelques heures par semaine. La quasi-totalité des postes pourra dès lors être maintenue et recentrée sur la transformation et la vente de la viande.

Le contrôle officiel des viandes est dévolu à des vétérinaires praticiens mandatés quelques heures par semaine pour cette tâche. Ils sont secondés par des employés communaux ayant reçu une formation spéciale. Une réorganisation des services concernés devrait permettre le maintien de ces emplois.

6. CONCLUSIONS

Le maintien d'un abattoir public de grande capacité dans le canton ne peut être imposé à ses utilisateurs potentiels si ceux-ci n'en veulent pas et ne sont pas disposés à s'engager dans cette entreprise. Nous estimons toutefois avoir examiné toutes les possibilités de parvenir à un projet cohérent et orienté vers l'avenir.

Tout en regrettant les conséquences parfois négatives qui ne manqueront pas de surgir, nous pensons que ni les consommateurs, ni le monde agricole, ni les professionnels de la viande ne subiront de graves préjudices du fait de la fermeture des grands abattoirs situés sur notre territoire cantonal.

Au vu des éléments contenus dans le présent rapport, nous vous prions d'en prendre acte et de classer le postulat du groupe socialiste 94.114, du 17 mai 1994, intitulé « Maintien d'un abattoir public dans le canton ».

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 8 décembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER