

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de modification de loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr)

(Du 8 mars 2023)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La contribution viticole est une des trois sources d'alimentation du fonds viticole et agricole prévue par la loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr). Aujourd'hui, l'État de Neuchâtel facture la contribution viticole aux onze communes politiques concernées. La commune, quant à elle, facture à chaque propriétaire la part due. Toutefois, le bail à ferme viticole standard prévoit que les taxes communales et cantonales soient à la charge de l'exploitant-e. Dès lors, les propriétaires qui n'exploitent pas leur terrain vont donc refacturer la contribution viticole aux exploitant-e-s ou charger la commune, par procuration, de facturer directement à l'exploitant-e la somme due. Cette procédure en cascade génère plusieurs factures pour la même contribution.

Le présent projet de modification de la LPAgr propose que l'État facture désormais directement la contribution viticole aux 250 exploitant-e-s sans passer par l'intermédiaire des onze communes et mille propriétaires fonciers. Cette modification permet une simplification administrative importante pour l'État, les communes, les propriétaires fonciers et les entreprises viticoles

1. SITUATION LÉGALE ACTUELLE

La loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr, RSN 910.1) prévoit un fonds viticole et agricole.

Selon l'art. 56 le fonds est alimenté par :

- a) une contribution annuelle obligatoire, dont le montant est fixé par le Conseil d'État, mais qui ne peut dépasser 500 francs par hectare de vigne, et est **perçue des propriétaires de vignes par l'intermédiaire de la commune** ;
- b) une contribution annuelle obligatoire, dont le montant est fixé par le Conseil d'État, mais qui ne peut dépasser 2,50 francs par quintal de raisin, et est perçue sur toutes les productions auprès de tout encaveur par l'État ;
- c) une contribution annuelle obligatoire, dont le mode de perception et le montant sont fixés par le Conseil d'État, mais qui ne peut pas dépasser 5 francs par hectare de surface agricole utile. Les surfaces concernées par la lettre a sont exonérées ;
- d) un versement porté chaque année au budget de l'État ;
- e) les intérêts du capital ;
- f) les recettes diverses provenant notamment de l'application de la présente loi.

1.1. PROCESSUS ET NÉCESSITÉ DU PROJET

Les trois contributions (viticole, encavage et agricole) du fonds viticole et agricole sont perçues de trois manières différentes. La contribution viticole, probablement la plus ancienne, est perçue pour des raisons historiques des propriétaires de vignes par l'intermédiaire de la commune.

Tous les ans, l'État de Neuchâtel, par la station viticole, facture aux onze communes politiques concernées la contribution viticole due pour les surfaces viticoles situées sur leur territoire. La commune, quant à elle, facture à chaque propriétaire foncier sa part de contribution viticole en fonction de la surface répertoriée par la station viticole et peut ajouter d'autres frais (eau, gardes-vignes). Toutefois et selon l'art. 6 du bail à ferme viticole standard, les taxes communales et cantonales sont à la charge du preneur (exploitant-e-s). Dès lors, les propriétaires fonciers qui n'exploitent pas leur terrain vont donc refacturer la contribution viticole aux exploitant-e-s ou charger la commune, par procuration, de facturer directement à l'exploitant-e la somme due.

En application de l'ordonnance fédérale sur la viticulture et l'importation de vin (Ordonnance sur le vin) du 14 novembre 2007 (RS 916.140), la station viticole tient un registre des vignes avec les coordonnées des exploitant-e-s, des surfaces viticoles et des cépages cultivés. Pour les besoins cantonaux, la station viticole doit compléter ce registre avec les noms et adresses de facturation de chaque propriétaire de parcelle viticole. Afin que les communes puissent établir leur facturation, la station viticole leur transmet tous les ans les superficies et les coordonnées des propriétaires de vignes. La commune tient une réplique de cette base de données complétée des éventuelles procurations reçues des propriétaires. Ces procurations permettent à la commune de facturer la contribution viticole et les taxes communales directement à l'exploitant-e de la parcelle viticole. Aujourd'hui, cette procédure génère deux à trois factures pour la même contribution (État à la commune, commune au propriétaire, propriétaire à l'exploitant-e). De plus, des exploitant-e-s possédant ou louant des vignes dans plusieurs communes reçoivent, dès lors, plusieurs factures des différentes communes ainsi que des différents propriétaires. Ce procédé engendre une charge administrative importante qui peut se voir simplifiée.

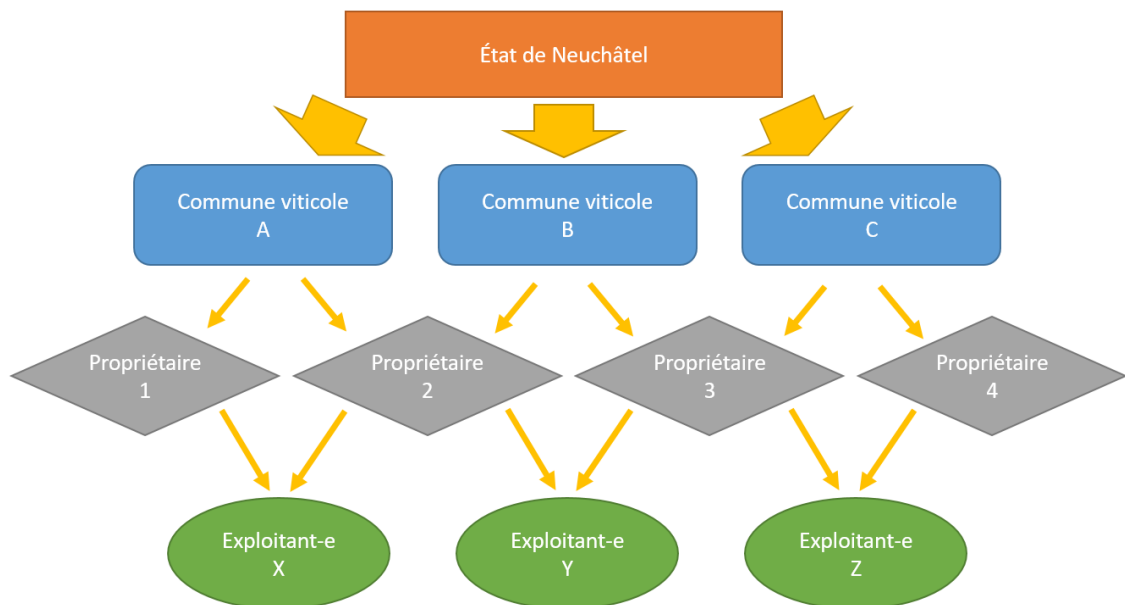


Figure 1 : Schéma actuel de facturation en cascade pour la perception de la contribution viticole.

En 2021, on dénombrait environ neuf cents à mille propriétaires de parcelles viticoles dans le registre des vignes contre deux cent cinquante à trois cents exploitant-e-s. En effet, depuis des années, le nombre d'exploitant-e-s ne cesse de diminuer puisque les propriétaires travaillent de moins en moins leurs propres vignes. Il y a donc trois fois moins d'exploitant-e-s que de propriétaires.

La station viticole et les communes doivent néanmoins tenir à jour les coordonnées complètes des propriétaires qui ne sont pas connus de manière systématique par un autre registre public accessible. Il s'agit fréquemment de personnes morales, de copropriétés (couples, hoiries, PPE), d'usufruitiers, de résident-e-s hors canton ou d'expatrié-e-s. Tous ces cas nécessitent des investigations laborieuses pour trouver un répondant responsable et solvable. De plus, les changements de propriétaires sont souvent des procédures longues, sans accord précis sur le partage de la contribution viticole. La tenue des coordonnées des propriétaires de vignes est fastidieuse et partiellement inutile. En effet, c'est finalement l'exploitant-e qui paie les taxes et les frais liés à ses surfaces-cépages. À notre connaissance, il s'agit d'une procédure unique en Suisse pour percevoir la contribution viticole.

Le fonds viticole sert principalement à la promotion des produits vinicoles et, dans une moindre mesure, à la défense professionnelle ainsi qu'à la recherche. Ces missions sont dans l'intérêt de l'exploitant-e. L'indemnisation en cas de dommages exceptionnels, qui servirait davantage le propriétaire (Art. 34 RELPAgr : glissement de terrain, gel), n'a plus été appliquée depuis des décennies.

Par conséquent et en parallèle de la contribution agricole (Art. 59, al. 4 RELPAgr), la contribution viticole doit être perçue de l'exploitant-e comme le prévoit le bail à ferme viticole standard.

Dans un souci de simplification administrative, il est évident que l'État de Neuchâtel doit directement percevoir la contribution viticole de l'exploitant-e sans passer par l'intermédiaire des communes et des propriétaires. La station viticole connaît parfaitement tous les exploitant-e-s des parcelles viticoles en vertu de l'article 4 de l'Ordonnance fédérale sur le vin. Un exercice facilité puisque les nouveaux moyens informatiques permettent une interface directe entre le nouveau cadastre viticole et le système de facturation SAP pour l'émission automatique des factures.

2. ADAPTATIONS LÉGALES ET COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

La contribution viticole peut être qualifiée de contribution publique. Le Grand Conseil est compétent en matière fiscale et, par conséquent, le contribuable et la manière de percevoir la contribution sont déterminés dans la Loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr) du 28 janvier 2009. Afin d'ancrer la nouvelle désignation du contribuable et la nouvelle procédure de perception dans la LPAgr, une modification de l'art. 56, al. 1, lettre a est proposée. Par la suite, l'art 59, al. 1 du règlement général d'exécution de la loi sur la promotion de l'agriculture (RELPAgr) du 22 juin 2009 devra aussi être modifié en conséquence par le Conseil d'État. Le cas échéant, les baux à ferme viticoles pourront subir un toilettage au fur et à mesure de leur renouvellement puisque l'art. 6 qui prévoit la refacturation des taxes cantonales aux exploitant-e-s deviendra en partie obsolète.

Art. 56 al. 1 let. a (nouvelle teneur)

Loi sur la promotion de l'agriculture actuelle	Projet du Conseil d'État
Fonds agricole et viticole Art. 56 ¹ Le Conseil d'Etat dispose d'un fonds viticole destiné à intervenir dans les cas mentionnés par la présente loi et alimenté par : a) une contribution annuelle obligatoire, dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat, mais qui ne peut dépasser 500 francs par hectare de vigne, et est perçue des propriétaires de vignes par l'intermédiaire de la commune;	Fonds agricole et viticole Art. 56 al. 1 let. a (nouvelle teneur) <i>a) une contribution annuelle obligatoire, dont le montant est fixé par le Conseil d'État, mais qui ne peut dépasser 500 francs par hectare de vigne et est perçue auprès des exploitant-e-s de vignes par l'État ;</i>

La modification proposée porte, d'une part, sur les contribuables et, d'autre part, sur le mode de perception de la contribution viticole. Concernant les contribuables, les exploitant-e-s de vignes moins nombreux et plus facile à répertorier, remplacent les propriétaires. Concernant le mode de perception de la contribution, l'État remplace les communes. Au final, il ne s'agit pas d'un remplacement proprement dit puisque le bail à ferme viticole standard prévoit que les taxes communales et cantonales soient à la charge de l'exploitant-e. Dès lors, ce changement représente uniquement un circuit plus court d'une pratique déjà existante.

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La modification de la loi proposée n'aura aucune incidence financière directe sur le résultat du fonds agricole et viticole. En effet, le montant de la contribution viticole, fixé dans le règlement général d'exécution de la loi sur la promotion de l'agriculture du 22 juin 2009, se monte à 295 francs par hectare de vigne et reste inchangé.

Le risque du non-recouvrement des factures de la contribution viticole passera des communes à l'État. Sans connaître le montant exact des factures non-payées auprès des communes, on peut estimer ces créances négligeables par rapport au montant global annuel de près de 178'000 francs. Par ailleurs, le risque de non-recouvrement devrait baisser par le prélèvement de la contribution viticole auprès des exploitant-e-s. En effet, moins nombreux-ses que les propriétaires, la majorité des exploitant-e-s demeurent dans le canton et leur solvabilité est généralement meilleure. Finalement, l'État bénéficie également d'un service de recouvrement performant permettant de limiter le risque de non-paiement des factures.

4. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Les simplifications administratives résultantes de la modification de la loi doivent avoir un effet positif sur les charges du personnel administratif. Au niveau des communes, la tâche complète de facturation et de gestion de la contribution viticole peut être supprimée si aucun autre frais supplémentaire communal n'est mis à la charge des exploitant-e-s ou des propriétaires viticoles. Pour les grandes communes viticoles, cela peut facilement représenter plusieurs journées de travail.

La charge de travail pour l'État va passer de 11 factures communales à environ 250 factures aux exploitant-e-s. Ce surplus de travail de facturation de la contribution viticole est compensé par la suppression du registre des coordonnées de facturation des propriétaires de vignes. Il s'agit d'utiliser le registre des coordonnées des exploitant-e-s de vignes imposé par l'ordonnance sur le vin.

5. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Comme évoqué, le but de la présente modification de loi est la réorganisation des tâches entre l'État et les communes. En effet, l'État renoncera à distribuer la charge de la perception de la contribution viticole aux communes viticoles.

La perception d'autres frais communaux liée à l'exploitation viticole reste à la discrétion des communes. Le cas échéant, l'État peut fournir le registre des coordonnées des exploitant-e-s de vignes selon l'ordonnance sur le vin. Toutefois, la tenue d'un registre des coordonnées de facturation des propriétaires de vignes ne sera plus assurée par l'État.

6. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet s'inscrit dans le cadre imposé par l'ordonnance fédérale sur la viticulture et l'importation de vin du 14 novembre 2007 et les compétences des cantons dans ce domaine ne sont pas limitées par le droit fédéral de l'harmonisation fiscale.

7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Les simplifications administratives résultantes au niveau des collectivités publiques mais surtout pour les exploitant-e-s qui recevront en moyenne moins de factures à régler ont un impact positif sur la compétitivité économique des entreprises neuchâteloises. La diminution du nombre des factures émises aura aussi un impact positif sur la préservation des ressources naturelles en terme de papier et d'énergie. Dans l'ensemble, les impacts de la présente modification de loi sur la durabilité sont positifs mais modestes.

8. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

La modification de loi proposée n'a pas d'influence sur l'inclusion pour les personnes vivant avec un handicap.

9. CONSULTATIONS

Selon l'art. 14 LPAgr, l'interprofession vitivinicole neuchâteloise a été consultée sur le présent projet de modification de loi. Le comité et l'assemblée générale sont de l'avis que le projet porté par le canton dans le but de simplification administrative est une bonne chose. Il est donc soutenu par la branche. L'interprofession vitivinicole neuchâteloise salue cette mesure qui correspond aux revendications de la profession, à savoir réduire la charge administrative. Néanmoins, elle souhaite que le canton soutienne les communes dans la transition administrative afin d'obtenir une standardisation de la procédure, notamment en cas d'autres éléments de facturation perçus par les communes, tels que la garde de la vigne ou l'eau des vignes.

Les communes viticoles concernées par le changement de loi ont également été consultées. Sur onze communes viticoles neuf communes, représentant 85% de la surface viticole cantonale, ont pris position. Toutes ces communes ont rendu un préavis favorable au changement législatif proposé. Pour les communes, dont aucun frais supplémentaire communal à la contribution viticole cantonale est ajouté, il s'agit d'un allègement administratif important. Pour quelques communes, dont des frais supplémentaires communaux à la contribution viticole cantonale (eau, garde vignes) sont ajoutés, il est envisagé de suivre l'exemple du canton en facturant directement aux exploitant-e-s. Ces factures seront émises par la commune sur transmission des coordonnées des exploitant-e-s par la station viticole. Le cas échéant, les communes concernées devront adapter leurs règlements communaux. Toutefois, il en résulte une simplification administrative car la masse de facturation serait moins importante et aucune procuration ne devra être gérée par les communes.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent projet de loi n'entraînant aucune dépense ou économie nouvelles et aucune variation des recettes fiscales importantes au sens de l'article 57, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise, et de l'article 36, lettre a, de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, il peut être adopté à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

11. CONCLUSIONS

Le présent projet de loi permet une simplification administrative importante pour l'État, les communes et les entreprises viticoles.

Le Conseil d'État vous recommande, par conséquent, d'adopter ce projet de loi modifiant la LPAgr.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 8 mars 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr), du 29 avril 1998 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 8 mars 2023
décède :

Article premier La loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr), du 28 janvier 2009, est modifiée
comme suit :

Art. 56, al. 1, let. a) (nouvelle teneur)

- a) une contribution annuelle obligatoire, dont le montant est fixé par le Conseil d'État, mais
qui ne peut dépasser 500 francs par hectare de vigne et est perçue auprès des exploitant-
e-s de vignes par l'État ;

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'état fixe la date de son entrée en vigueur.

³Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente,

Le/la secrétaire général-e,