

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Direktzahlungen
Akteure	Schneider-Ammann, Johann (fdp/plr) BR WBF / CF DEFR
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Künzler, Johanna
Ziehli, Karel

Bevorzugte Zitierweise

Künzler, Johanna; Ziehli, Karel 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Direktzahlungen, 2012 – 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Wirtschaft	1
Landwirtschaft	1
Agrarpolitik	1
Internationale Landwirtschaftspolitik	2
Tierhaltung, -versuche und -schutz	5

Abkürzungsverzeichnis

WTO	Welthandelsorganisation
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
FIBL	Forschungsinstitut für biologischen Landbau
LDK	Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
Agroscope	Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung
FIAL	Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien
Chocosuisse	Verband der Schweizer Schokoladeindustrie
Biscosuisse	Schweizerischer Verband der Backwaren- und Zuckerwaren-Industrie
SBV	Schweizerischer Bauernverband
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
TSchG	Tierschutzgesetz
SBLV	Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
GST	Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte

OMC	Organisation mondiale du commerce
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
FIBL	Institut de recherche de l'agriculture biologique
CDCA	Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
Agroscope	Centre de compétence de la Confédération suisse pour la recherche agricole
FIAL	Fédération des Industries Alimentaires Suisses
Chocosuisse	Fédération de l'industrie chocolatière suisse
Biscosuisse	Association suisse des industries de biscuits et de confiserie
USP	Union Suisse des Paysans
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zürich
LPA	Loi fédérale sur la protection des animaux
USPF	Union suisse des paysannes et des femmes rurales
SVS	Société des Vétérinaires Suisses

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Landwirtschaft

Agrarpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.12.2012
JOHANNA KÜNZLER

Die **Detailberatungen** von Erst- und Zweitrat erstreckten sich im Rest des Berichtsjahres über sechs bzw. vier Sitzungen und zeichneten sich durch zeitweise hitzige Diskussionen aus. Auffällig war, dass sich die Nationalräte Aebi (svp, BE) und Ritter (cvp, SG) besonders oft mit Wortmeldungen und Minderheitsanträgen exponierten; die Medienberichterstattung führte dies auf deren Kandidaturen für das zu dieser Zeit ausgeschriebene Präsidium des Bauernverbandes zurück. Im Besonderen bestimmten die gesetzlichen Grundlagen für Milchmarkt, der Import von Fleisch und lebenden Pferden sowie Bestimmungen zu den Direktzahlungen die inhaltliche Erörterung. Betreffend Milchmarkt setzte sich im Nationalrat eine Minderheit Rösti (svp, BE) durch, die das Obligatorium für Milchkaufverträge aufrechterhalten wollte. Demnach dürften ProduzentInnen ihre Milch jeweils nur an einen Vertragspartner verkaufen, die Verträge würden zudem auf die Mindestdauer von einem Jahr ausgelegt und sollten Regelungen zu Mengen, der Preisfestsetzung und den Zahlungsmodalitäten enthalten. Die Verträge müssten einem staatlichen Verwaltungsorgan gemeldet werden, und Verstösse würden vom Bundesrat mit Sanktionen geahndet. Der Ständerat widersetzte sich dieser Entscheidung, weil die Milchwirtschaft dadurch wesentliche marktwirtschaftliche Attribute wieder verlieren würde, die sie mit der Aufhebung der Milchkontingentierung 2009 erst kürzlich erhalten hatte. Er kehrte deswegen zum Vorschlag des Bundesrates zurück: Die Branche solle selbst einen Standardvertrag organisieren, der auf Begehren der Branchenorganisation vom Bundesrat für verbindlich erklärt werden könne. Wenn im Sektor keine Einigung über einen Vertrag erzielt werde, habe der Bundesrat die Kompetenz, vorübergehende Vorschriften über Kauf und Verkauf von Rohmilch zu erlassen. Als Nächstes sprachen sich beide Räte für eine Kontingentierung des Pferdeimports aus. Nach einem Vorschlag der ständerätlichen Minderheit Seydoux (cvp, JU) sollen die Kontingente zu 50% aufgrund der Käufe von in der Schweiz gezüchteten Pferde verteilt werden: Damit sollen die einheimische Pferdezucht und insbesondere die Freiburger Pferde aus dem Jura, welche zu dem Zeitpunkt die noch einzige ursprüngliche Schweizer Rasse waren, geschützt werden. Auch der Import von Fleisch wurde restringiert: Nachdem eine Minderheit Hassler (bdp, GR) im Nationalrat mit 87 zu 90 Stimmen äusserst knapp gescheitert war, nahm die ständerätliche Kommission den Vorschlag wieder auf und verlangte, dass 40% der Zollkontingentsanteile von Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Pferdefleisch nach der Zahl von in der Schweiz geschlachteten Tieren zugeteilt werden soll. Die ständerätliche Ratslinke und Bundesrat Schneider-Ammann argumentierten vergeblich dagegen, dass eine solche Einschränkung des freien Marktes nicht wie beabsichtigt die kleinen und mittleren Metzgereien fördern, sondern den fünf grössten Schlachtbetrieben der Schweiz, welche damals bereits 70% der Rindergattung schlachteten, eine noch grössere Macht verschaffen würde. In der Abstimmung setzte sich die Kommission schliesslich mit 21 zu 15 Stimmen durch. Im Kernbereich der Beratungen, der Umgestaltung des Direktzahlungssystems, befassten sich die Räte zuerst mit den Bedingungen, welche zum Bezug von staatlicher Unterstützung berechtigen. Der Ständerat beschloss dabei, dass Direktzahlungen nicht mehr für bewirtschaftete Flächen ausgezahlt werden sollen, welche nach Inkrafttreten dieser Gesetzgebung in eine Bauzone umgewandelt werden. Es handelte sich dabei um einen Kompromissvorschlag zwischen den Anliegen des Bundes- und des Nationalrats, welche Beiträge für sich in Bauzonen befindende Flächen vollständig bzw. überhaupt nicht streichen wollten. Mit der Fassung des Ständerats sollten einerseits Kulturlandflächen gegen zu grosszügige Neueinzonungen geschützt, andererseits aber solche Bäuerinnen und Bauern nicht bestraft werden, die zurzeit noch nicht bebaute Flächen bewirtschaften und pflegen. Bei der Neuausrichtung der Direktzahlungen selbst wurde im Nationalrat die Einführung des Instruments „Landschaftsqualitätsbeiträge“ intensiv diskutiert: Die Gegner kritisierten, dass die Landwirte damit für Leistungen abgegolten werden sollten, welche erstens von diesen seit Jahrzehnten freiwillig erbracht und zweitens nicht objektiv beurteilt werden könnten: So seien die Ausschmückung des Hofes mit Geranien, eine mit Kopfstein gepflasterte Strasse oder die Einrichtung einer Feuerstelle keine unterstützenswerten Massnahmen. Der Bundesrat und die Befürworter erklärten daraufhin, dass diese Beiträge auf spezifische, traditionelle Bewirtschaftungsarten wie etwa Wytweiden im Jura oder Wässermatten im Oberaargau abzielten, deren Fortbestand nicht zuletzt auch für die Schweiz als Tourismusmagnet

von grosser Wichtigkeit seien. Die SVP, jeweils eine knappe Mehrheit der FDP und der BDP sowie ein Drittel der CVP sprachen sich in der Abstimmung der grossen Kammer gegen diese Art von Beiträgen aus, unterlagen jedoch mit 85 zu 98 Stimmen. Im Ständerat fiel die Annahme der Beiträge mit 30 zu 9 Stimmen deutlicher aus. Die radikalste Änderung nahmen die beiden Kammern mit der Streichung der Tierbeiträge vor: Die Auszahlung pro Tier bzw. Grossvieheinheit habe falsche Anreize gesetzt und zu Überproduktion, tiefen Preisen im Milchsektor, steigenden Kraftfutterimporten und zu erhöhter Umweltbelastung geführt. Stattdessen werden deshalb sogenannte „Versorgungssicherheitsbeiträge“ eingeführt: Dabei handelt es sich um flächenbezogene Zahlungen, die eine sichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln garantieren sollen. Sie setzen sich zusammen aus einem Basisbeitrag je Hektare und einem zusätzlichen abgestuften Beitrag in Bezug auf geografische und klimatische Erschwernisse. Bei Grünflächen muss ausserdem ein Mindesttierbesatz erreicht werden. Die SVP und Teile der CVP, FDP und BDP stellten sich dagegen und brachten im Nationalrat einen Minderheitsantrag Aebi (svp, BE) ein, der mit einer Erhöhung des Basisbeitrags je nach Tierbesatz die Tierbeiträge zumindest teilweise beibehalten wollte. Dieser Vorschlag wurde auch ausserhalb der Ratsdiskussion stark propagiert, war aber in der Abstimmung mit 100 zu 80 Stimmen chancenlos. Auch im Ständerat waren die neuen Beiträge umstritten und wurden mit Minderheitsanträgen sowie einem Alternativvorschlag der Kommissionmehrheit bekämpft. Die Version des Bundesrats setzte sich schliesslich dennoch durch, was hauptsächlich den Ständeräten Freitag (fdp, GL) und Baumann (cvp, UR) zu verdanken war: Als in der ständerätlichen Kommission klar geworden war, dass die Versorgungssicherheitsbeiträge so nicht akzeptiert würden, arbeiteten die beiden bürgerlichen Ständeräte zwei Einzelanträge zur Anpassung der Übergangsbeiträge aus. Diese befristeten Zahlungen sollen einen für die Landwirte sozialverträglichen Systemwechsel ermöglichen. Nachdem Ständerat Freitag seinen Antrag zugunsten des anderen zurückgezogen hatte, akzeptierten die Ratsmitglieder den Antrag Baumann, laut welchem die Übergangsbeiträge acht Jahre lang ausgerichtet werden und bis 2017 um nicht mehr als 10% pro Jahr zurückgestuft werden dürfen. Damit wurde diejenige Neuerung, gegen welche sich der Schweizerische Bauernverband (SBV) am heftigsten gestemmt hatte, bereits im Berichtsjahr von den Räten definitiv in das revidierte Gesetz aufgenommen. Auch die Verlängerung des Moratoriums für gentechnisch veränderte Organismen wurde von den Räten im Rahmen der Agrarpolitik beschlossen. Sie nahmen damit das Anliegen einer Motion Ritter (cvp, SG) auf, die sich auf die Ergebnisse des nationalen Forschungsprojekts (NFP 59) gestützt hatte: Der Einsatz von dem zurzeit verfügbaren gentechnisch veränderten Saatgut erbringe keine wirtschaftlichen Vorteile für die Schweizer Landwirte, deswegen sei eine Fortführung des Moratoriums gerechtfertigt. Die Frist soll neu bis Dezember 2017 gelten. Trotz ausgedehnten Diskussionen im Nationalrat konnte die FDP, welche die Aufhebung bzw. eine Verkürzung der Frist zusammen mit Minderheiten der CVP, BDP und SVP unterstützt hatte, die übrigen Ratskolleginnen und -kollegen nicht überzeugen.¹

Internationale Landwirtschaftspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2017
KAREL ZIEHLI

Lors de la 10^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est déroulée fin 2015 à Nairobi, il a été décidé que **toute contribution à l'exportation de produits agricoles transformés devait être supprimée d'ici à 2020**. C'est ainsi ladite "loi chocolatière" qui est visée, celle-ci décrivant les mesures mises en place en Suisse il y a plus de 40 ans (en 1974) pour soutenir l'exportation de produits fabriqués avec de la matière première indigène, afin de les rendre compétitifs sur le plan international. Actuellement, 80% de ce soutien va à la production laitière, en partie pour la production de chocolat, donnant le nom à cette loi. Pour remplacer ces aides, le Conseil fédéral a prévu différents mécanismes de compensation qui iraient directement aux producteurs (laitiers et de céréales) et non à l'industrie alimentaire, qui elle verrait les règles concernant l'importation de matières premières en franchise de douane s'assouplir. Cette thématique avait déjà été abordée par le Conseil des Etats ainsi que par le Conseil fédéral dans le cadre du postulat Baumann, demandant à ce dernier de préciser le devenir de l'industrie agroalimentaire suisse.

Après que le Conseil fédéral ait dévoilé son projet de loi en mai 2017, les industriels ainsi que l'USP ont fait entendre leur mécontentement, critiquant le montant trop faible alloué aux producteurs en guise de compensation – 67,9 millions de francs sont prévus, alors que l'enveloppe d'aide à l'exportation s'élevait à 95 millions lors des années 2015, 2016 et 2017. De plus, le secrétaire de la Fédération des industries alimentaires suisses (FIAL), Urs Furrer, a fait savoir que les industriels allaient vraisemblablement importer plus de matière première de l'étranger – grâce en partie

aux compensations prévues pour le secteur en terme de droits de douane à l'importation – si les prix des matières premières suisses ne s'avéraient plus être compétitifs; une situation qu'il regrette, la branche préférant, en effet, travailler avec des produits suisses. L'USP ainsi que la CDCA se sont également montrés critiques, argumentant qu'avec le maintien d'un soutien aux producteurs – amenant donc à un maintien de prix concurrentiels des matières premières pour l'industrie agroalimentaire – il n'y avait pas de raison d'abaisser ces droits de douane. Malgré tout, le Conseil fédéral travaille à une simplification administrative du trafic de perfectionnement actif – le terme technique décrivant l'importation temporaire de matière première en franchise de douane par l'industrie de la transformation alimentaire à des fins d'exportation.

Cette simplification pourrait passer par la création d'un système de coupons, comme proposé lors du débat d'entrée en matière par les sénateurs Graber (pdc, LU) (également président du Conseil d'administration d'Emmi et membre de la FIAL) et Vonlanthen (pdc, FR) (président de Chocosuisse et de Biscosuisse), ce dernier prenant pour exemple l'efficacité de ce système dans l'industrie du beurre.

Malgré tout, les auditions menées par la CER-CE afin de pouvoir se positionner, montrent que les acteurs touchés par la loi chocolatière semblent favorables à la mise en application des règles édictées par l'OMC qui permettrait à la Suisse d'être en règle sur le plan international. Le rapporteur de la commission, Isidor Baumann (pdc, UR) précise par contre que, comme demandé par l'USP et la FIAL, les acteurs impliqués réclament que le budget de compensation alloué corresponde aux 95 millions en vigueur actuellement et non aux 67.9 millions proposés par l'exécutif – une requête également reprise par ladite commission. Ainsi, cette dernière demande aux sénateurs d'entrer en matière et d'approuver la requête du Conseil fédéral, agrémentée des propositions qu'elle a formulé.

Après avoir décidé d'entrer en matière, les sénateurs acceptent sans grande discussion les propositions d'articles soumises par le Conseil fédéral concernant l'arrêté fédéral relatif à la mise en conformité des règles édictées par l'OMC. Ils acceptent également la proposition de la commission de préciser que les suppléments ne seront octroyés que dans le cas des céréales destinées aux humains. Lors du vote sur l'ensemble, 41 sénateurs soutiennent l'arrêté, sans opposition (avec 2 absentions).

L'arrêté fédéral relatif aux moyens financiers destinés à l'agriculture pour la période 2018-2021 étant également touché, les sénateurs étaient appelés à approuver les modifications des articles concernés. Ils décident, sur une proposition de la commission, d'augmenter le montant destiné à la promotion de la production et des ventes de 1,951 milliards de francs (comme promulgué par le Conseil fédéral) à 2,031 milliards pour les années 2018-2021. Ceci permet de maintenir, comme précisé en amont, le soutien dont bénéficiaient les producteurs céréaliers et laitiers jusqu'à présent avec la loi chocolatière. Johann Schneider-Ammann justifiait pourtant cette baisse par un changement de situation par rapport à l'époque où la décision fut prise d'augmenter les soutiens à cause du franc fort. Finalement, les sénateurs suivent la proposition de la commission par 38 voix (5 voix pour la variante du Conseil fédéral) sans abstention. Sur le vote d'ensemble concernant les modifications de cet arrêté fédéral, la chambre haute adopte le projet par 40 voix, à l'unanimité moins 4 abstentions.

Le projet du Conseil fédéral, agrémenté des retouches souhaitées par la commission et approuvées par le Conseil des Etats, passe donc aux mains de la chambre basse.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.2017
KAREL ZIEHLI

La chambre du peuple débat à son tour sur l'abrogation de ladite «loi chocolatière».

Le Conseil des Etats avait apporté un certain nombre de modifications à la proposition du Conseil fédéral; proposition qui consistait à supprimer toute contribution à l'exportation de produits agricoles transformés d'ici à 2020, comme demandé par les ministres lors de la 10ème conférence de l'OMC à Nairobi en 2015. La commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) propose, elle aussi, de modifier quelques aspects du projet de l'exécutif ainsi que des propositions formulées et acceptées par la chambre des cantons. Premièrement, comme rapporté par le député UDC Pierre-André Page (udc, FR), une majorité de la commission propose qu'il soit précisé que le supplément pour les céréales peut être versé en fonction du volume ou de la surface – y voyant la garantie d'une certaine souplesse dans l'application – mais s'oppose à la proposition du Conseil des Etats qui voulait que seules les céréales destinées à l'alimentation humaine soient concernées, estimant que cela pourrait s'avérer compliqué pour les paysans durant certaines années planifiables de surproduction céréalière. Ainsi, la majorité propose de rejeter la proposition de la minorité Jans (ps, BS) qui demande à conserver la version formulée par le Conseil des

Etats. La majorité de la CER-CN invite, par contre, les parlementaires à approuver la proposition de ce dernier en ce qui concerne l'augmentation du montant alloué aux mesures d'accompagnement par rapport au projet du Conseil fédéral. La commission estime que celui-ci doit rester à hauteur de 94,6 millions de francs et non être baissé à 67,9 millions de francs. La minorité Bertschy (pvl, BE) veut, quant à elle, le maintien du plafond de dépenses fixé en première instance par le Conseil fédéral. La députée socialiste Schneider Schüttel (ps, FR) justifie cette position par le fait que la Suisse ne souffre plus autant du franc fort qu'à l'époque où les contributions ont été augmentées. De plus, elle estime qu'une augmentation pourrait aller à l'encontre de la décision de l'OMC et argumente finalement d'un point de vue des restrictions budgétaires entreprises par la Confédération. La deuxième proposition de la minorité Bertschy propose de limiter dans le temps cette forme de subventionnement et cela de manière dégressive jusqu'en 2027. Finalement, la commission demande à être consultée avant la promulgation de l'ordonnance sur les douanes, touchant à la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement. Celle-ci demande à ce que cette dernière soit simplifiée et transparente.

La commission des finances (CDF-CN) a elle aussi pris position quant au deuxième volet de cet objet, à savoir le volet touchant à l'arrêté fédéral concernant les moyens financiers dédiés à l'agriculture pour la période 2018-2021. Celle-ci demande également aux députés d'accepter l'augmentation des moyens proposée par la chambre haute par rapport au projet du Conseil fédéral; le montant total alloué à cet effet pour la période 2018-2021 doit s'élever, d'après la majorité de la commission, à 2,031 milliards de francs et non à 1,951 milliards de francs comme proposé par l'exécutif. Par la voix de son rapporteur Thomas Egger (pdc, VS), la commission justifie sa position, d'une part, par le fait que les chambres fédérales ont approuvé lors de la session d'hiver 2016 une augmentation des contributions pour la "loi chocolatière" à hauteur de 94.6 millions de francs par année et estime donc que le Conseil fédéral n'applique pas de manière conséquente cette décision des chambres dans la révision de cette loi. D'autre part, elle considère qu'un soutien à la production de matières premières dédiées aux produits transformés destinés à l'exportation est nécessaire afin que cette branche reste compétitive sur le plan international.

En plus de ses propositions d'approuver le projet du Conseil fédéral limitant le budget alloué aux producteurs de céréales et de lait à 67,9 millions de francs par année ainsi que la limitation dans le temps de cette contribution, Kathrin Bertschy souhaiterait plus généralement que la chambre du peuple n'entre pas en matière sur ce sujet. Parlant au nom de la fraction verte-libérale, la députée bernoise considère, en effet, que le premier objet soumis à votation – à savoir l'arrêté fédéral relatif à la suppression de toute aide à l'exportation, conformément aux règles édictées par l'OMC – concerne, en vérité, la modification de la loi sur l'agriculture. La fraction des vert'libéraux soutient, par contre, les modifications imposées par l'OMC, estimant que tout soutien financier à l'exportation de produits agricoles est dommageable pour les pays en voie de développement, les paysans de ces pays ne pouvant pas rivaliser contre des produits subventionnés. De plus, elle considère que cela va à l'encontre de la compétitivité et amène à une utilisation inefficace des facteurs de production. Finalement, les vert'libéraux critiquent sur un plan plus général ce projet de loi, considérant que ce n'est pas une abolition de la "loi chocolatière", mais la création d'une nouvelle loi sur le lait et le pain ("Milch-Brot-Gesetz") – la proposition de loi irait à l'encontre de l'esprit des mesures souhaitées par l'OMC.

L'UDC ainsi que le PDC soutiennent quant à eux la proposition financière du Conseil des Etats ainsi que les propositions des majorités des commissions. Les Verts sont d'accord d'entrer en matière, mais critiquent vertement la solution trouvée par le Conseil fédéral, considérant qu'un système de financement passant par les paiements directs et non par un subventionnement couplé à la production, aurait été plus légitime et aurait répondu à la volonté du Conseil fédéral d'en arrêter avec ce mode de financement décidé lors de l'introduction du système des paiements directs dans les années 90. C'est pour cela qu'ils soutiennent la proposition budgétaire du Conseil fédéral. La fraction verte défend, de plus, les propositions de la minorité Bertschy d'une limitation temporelle et d'un paiement dégressif ainsi que de la minorité Jans limitant les paiements aux céréales destinées aux humains. Le PLR salue la décision du Conseil fédéral de simplifier le trafic de perfectionnement actif; une simplification qui permettra une meilleure compétitivité des entreprises du secteur agro-alimentaire. La majorité de la fraction libérale-radical considère également que le montant proposé initialement par l'exécutif est justifié et ne devrait pas être augmenté, comme le proposent les majorités des deux commissions. Finalement, le parti socialiste est du même avis que les Verts en ce qui concerne le mode de financement et aurait souhaité qu'une solution en termes de paiements directs soit trouvée, respectant ainsi le mandat de la Constitution. Ils critiquent, comme les Vert'libéraux, cette proposition qui

ne change, en définitive, rien, passant d'un système où les producteurs sont aidés et paient les paysans de manière correcte, à un système où les paysans sont soutenus, permettant ainsi de fixer un prix des matières premières plus bas pour les producteurs de produits transformés. Mais, conscient de l'urgence de trouver une solution, une majorité du PS est d'accord d'approuver le projet du Conseil fédéral, sous la condition que la proposition de la minorité Bertschy relative à une limitation temporelle soit acceptée.

Le Conseil fédéral, par la voix de son ministre de l'économie, Johann Schneider-Ammann, reste sur ses positions en invoquant les mêmes arguments que ceux invoqués devant les sénateurs du Conseil des Etats. Il précise, de plus, qu'un rapport d'évaluation est prévu, quatre ans après la mise en application de ces nouvelles mesures.

Les parlementaires votent massivement pour l'entrée en matière du premier arrêté fédéral relatif à l'approbation et à la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC. Lors du vote par article, la proposition de la minorité quant à une limitation temporelle sur dix ans, couplée d'un financement dégressif se voit refusée par 117 voix contre 68. C'est également la proposition de la majorité qui est acceptée par 129 voix contre 58 en ce qui concerne la prise en compte de la surface ainsi que de la suppression de la précision demandée par le Conseil des Etats de restreindre cela aux céréales destinées aux humains. Cet arrêté fédéral est finalement accepté par 165 voix contre 15 et 9 abstentions.

Les députés décident également massivement d'entrer en matière en ce qui concerne le deuxième arrêté fédéral relatif aux moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018–2021. Lors du vote par article, la proposition des majorités des deux commissions de suivre le Conseil des Etats en ce qui concerne l'augmentation des moyens mis à disposition est acceptée par 111 voix contre 78 pour la proposition des minorités des deux commissions qui voulaient conserver le montant proposé par le Conseil fédéral. Sur le vote d'ensemble, l'arrêté fédéral est accepté par 138 parlementaires contre 52, sans abstention.

Le projet retourne donc aux mains du Conseil des Etats, afin de régler les différends restants entre les deux chambres concernant les termes à utiliser dans l'article 55 de la loi sur l'agriculture (céréales destinées aux humains ou céréales de manière générale ainsi que l'ajout de la considération de la surface et non pas uniquement des volumes).³

Tierhaltung, -versuche und -schutz

L'initiative pour les vaches à cornes passe devant les sénateurs et sénatrices. Celle-ci prévoit un soutien financier aux paysans et paysannes décidant de ne pas écorner leurs vaches, taureaux reproducteurs, chèvres et boucs reproducteurs, ceci en complétant l'article 104, alinéa 3, lettre b de la Constitution fédérale qui prévoit déjà des incitations financières pour toutes formes de productions proche de la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux. Toutefois, les initiants ne souhaitent pas une interdiction de cette pratique. La CER-CE a auditionné deux des défenseurs de cette initiative, Armin Capaul et Regula Imperatori, afin de préparer une réponse pour sa chambre. Ces derniers justifient la nécessité d'une incitation financière, car cela coûte plus cher d'avoir des animaux à cornes, plutôt qu'écornés, les étables devant nécessairement être plus grandes pour assurer une certaine sécurité. Laisser les cornes aux animaux est vital selon les initiants, celles-ci étant des organes essentiels à la communication, hiérarchisation et socialisation. De plus les cornes permettent une meilleure digestion ainsi qu'une régulation thermique du corps. Finalement, ils considèrent que cette pratique va à l'encontre de la loi sur la protection des animaux. Selon Capaul et Imperatori il n'est pas nécessaire d'augmenter le budget alloué à l'agriculture, les dépenses engendrées pouvant être financées par le biais d'une redistribution de celui-ci. La commission en charge a également invité l'USP à présenter sa position vis-à-vis de ce texte. Son président, Markus Ritter (pdc, SG), estime peu sensé d'inscrire dans la Constitution ce genre d'article très spécifique. Il rappelle, de plus, que cette proposition avait été rejetée par les deux chambres lors des discussions sur la politique agricole 2014–2017. Comme alternative, l'Union Suisse des Paysans propose que soit étudiée la possibilité d'augmenter les contributions dédiées au soutien structurel et d'investissement, la possession de bêtes à cornes amenant des frais supplémentaires. De plus, Markus Ritter fait remarquer que les produits labellisés «vaches à cornes» permettent de se démarquer sur le marché agro-alimentaire.

A deux questions que se posait la commission en charge, l'Administration fédérale a été chargée d'apporter des éléments de réponse. Premièrement, la commission souhaitait savoir si l'écornage avait un impact du point de vue du bien-être animal, ce à quoi l'Administration fédérale a répondu qu'aucune étude ne prouvait actuellement l'utilité

des cornes. Deuxièmement, la commission était intéressée à savoir s'il était possible de formuler un contre-projet indirect à cette initiative, afin que les initiants la retirent. Ce à quoi l'administration fédérale a répondu que les bases légales existantes le permettraient effectivement. Mais, comme présenté par le rapporteur de la CER-CE, Isidor Baumann (pdc, UR), après avoir discuté avec les initiants, ceux-ci ont confirmé leur volonté d'aller jusqu'à la votation. La commission a donc décidé, par 10 voix contre 3, de proposer le rejet de cette initiative, d'autres voies que constitutionnelle étant possible pour atteindre le but demandé.

Contrairement à la majorité de la commission en charge, le sénateur socialiste Roberto Zanetti (ps, SO) défend l'initiative, argumentant que celle-ci n'est qu'un incitatif et non une obligation. Il reprend également l'article 104, alinéa 3, lettre b de la Constitution fédérale qui prévoit des incitations financières dans ce genre de cas. De plus, s'appuyant sur la loi sur la protection des animaux, il estime que l'écornage ne respecte pas le bien-être animal. La corne étant un organe irrigué et possédant des terminaisons nerveuses, le fait de la couper avec un fer chaud ne peut que créer des douleurs. Il s'appuie également sur les arguments invoqués par les initiants, à savoir que les cornes sont un instrument de communication et de hiérarchisation pour les vaches. Il rappelle en outre qu'Armin Capaul a essayé d'obtenir par d'autres voies (pétitions, objet parlementaire, discussion avec le Conseil fédéral) l'application de ses revendications, échouant à chaque fois. Finalement, le sénateur Zanetti estime que de rajouter un paiement direct aux nombreux déjà existant n'est pas problématique; une incitation qui n'entrave pas plus à la liberté économique que l'incitation visant la préservation des arbres à hautes tiges, pour reprendre l'exemple évoqué par le Soleurois.

Les défenseurs de l'initiative, à l'instar du vert genevois Robert Cramer (verts, GE), considèrent également que les vaches à cornes font partie du paysage suisse recherché par les touristes, cet animal étant fortement rattaché à l'image que l'on se fait généralement de la Confédération.

Le Conseil fédéral recommande, quant à lui, de suivre la commission et de rejeter l'initiative pour la simple raison qu'il est déjà possible, sans modification législative, de mettre en place des incitations financières pour les paysans et paysannes laissant les cornes à leurs bêtes. Aucune étude scientifique n'ayant prouvé un impact négatif de l'écornage sur le bien-être animal, le ministre en charge de l'agriculture, Johann Schneider-Ammann, ne voit pas la nécessité de mettre un tel système en place. De plus, si les animaux gardent leurs cornes, cela se fera majoritairement au détriment d'une liberté de mouvement au sein de l'étable, amenant à un recul du bien-être animal.

La chambre haute suit l'avis de l'exécutif ainsi que de la majorité de la commission en charge et rejette, par 28 voix contre 8 et 8 abstentions, la proposition de la minorité Zanetti.⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 04.06.2018
KAREL ZIEHLI

Après avoir été rejetée par la première chambre, **l'initiative pour les vaches à cornes est débattue au sein de la chambre basse**. Le député Leo Müller (pdc, LU) présente la position de la commission de l'économie et des redevances (CER-CN). Il informe les parlementaires qu'après avoir auditionné les initiants, la commission s'est penchée sur deux propositions de contre-projets indirects – tous deux rejetés en commission – ainsi que sur une initiative parlementaire (18.400), acceptée, envoyée dans la commission sœur mais refusée par celle-ci amenant la CER-CN à abandonner cette voie. Une majorité de la commission demande donc aux députées et députés de recommander le rejet de cette initiative. Il y a, en effet, un risque moins grand d'accidents avec des vaches sans cornes et il est délicat de favoriser un mode d'élevage au détriment d'autres, comme argumenté par le rapporteur francophone et paysan de métier Pierre-André Page (udc, FR). Une minorité formée autour de la présidente des verts suisses, Regula Rytz (verts, BE), appelle, quant à elle, les élus et élues à recommander à la population d'accepter l'initiative pour la dignité des animaux de rente agricoles. La députée bernoise s'appuie sur l'argumentaire développé par les initiants, à savoir que la pratique de l'écornage va à l'encontre du bien-être animal et donc de la loi sur la protection des animaux. Les cornes sont, en effet, des organes irrigués par du sang et possédant des nerfs. Les enlever est douloureux et déforme l'apparence visuelle des bêtes à cornes (alors que la loi sur la protection des animaux n'autorise pas de modification en profondeur de l'aspect extérieur), en plus du fait que cet organe possède une fonction sociale.

Lors de la prise de position des différents partis, le PBD de Martin Landolt (pbd, GL) dit ne pas vouloir d'un tel texte dans la Constitution fédérale et incite le Conseil fédéral à agir par le biais d'une ordonnance. Les verts-libéraux sont, quant à eux, divisés sur cette initiative, reconnaissant, d'une part, que cela va à l'encontre du bien-être animal,

mais redoutant que cela n'amène à des étables avec moins d'espace pour se déplacer – une solution n'allant pas dans le sens d'une amélioration de la qualité de vie des bêtes. De plus, les produits labellisés «vaches à cornes» profitant sur les marchés d'une plus-value commerciale, certains des membres des verts-libéraux ne voient pas la nécessité de favoriser financièrement ce mode d'élevage. Le PLR est lui plus mitigé et recommande de rejeter ce présent texte pour des raisons de sécurité, de bien-être animal (est-il mieux d'avoir des vaches sans cornes mais en stabulation libre ou des vaches avec cornes mais en stabulation entravée? se demande le député vaudois Olivier Feller (plr, VD)). Au contraire, le groupe socialiste propose d'accepter l'initiative, l'écornage allant à l'encontre de la dignité de ces animaux. Beat Jans (ps, BS) souligne également que c'est l'image de la Suisse à l'extérieur qui pourrait en profiter, faisant référence à cette démocratie dans laquelle on vote même sur le sort des vaches à cornes – un processus participant à cette image idyllique de la Suisse. Pour le groupe des Verts – qui soutient la minorité Rytz – ce n'est pas à l'animal de s'adapter au système de stabulation mais à celui-ci de s'adapter à l'animal. Il ne s'agit donc pas de supprimer les cornes de ces animaux, mais bien d'en tenir compte dans le cadre de leur détention. Pour Adèle Thorens Goumaz (verts, VD), il s'agit d'aller au-delà du pur rendement économique et de s'intéresser bien plus au bien-être des animaux, ceux-ci n'étant pas des marchandises. Pour le PDC, comme expliqué par le président de l'USP, Markus Ritter (pdc, SG), c'est au paysan et à la paysanne de se décider pour une forme d'élevage ou une autre, les deux formes ayant leur place en Suisse. De plus, il n'est pas nécessaire, pour le groupe démocrate-chrétien, d'inscrire un tel texte dans la Constitution fédérale, le groupe proposant plutôt d'en rediscuter dans le cadre de la proche réforme agricole. Pour l'UDC aussi, la liberté d'entreprise que représente le choix de laisser aux vaches leurs cornes ou non doit être garantie. Toni Brunner (udc, SG) fait toutefois part de sa sympathie pour cette initiative qu'il décrit comme étant le combat de David contre Goliath; la population étant certainement du côté de David, à savoir Armin Capaul le lanceur de cette vaste entreprise. Ce constat est également partagé par son collègue de parti, le zurichois Hans Egloff (udc, ZH) qui est convaincu que le corps électoral acceptera cette initiative. Celui-ci dit se réjouir de la publicité faite à l'international pour la démocratie suisse.

Johann Schneider-Ammann, avec un soupçon d'ironie, se réjouirait également d'une grande réaction internationale, afin que son record sur Twitter soit enfin battu (pour rappel, le discours prononcé en français par le ministre bernois et diffusé sur internet à l'occasion de la journée des malades en mars 2016 avait fait le tour du monde). Malgré tout, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative, la demande des initiants pouvant être mise en place par le biais d'une ordonnance ou d'une loi. De plus, le bien-être animal ne semble pas être plus élevé en cas de renoncement à l'écornage.

Pour clore le débat, le rapporteur de langue allemande de la commission en charge, Leo Müller, rappelle que la seule étude sérieuse sur les effets de l'écornage est actuellement en cours et délivrera peut-être ses résultats avant la votation.

Lors du passage en vote, la proposition de la minorité Rytz est balayée par 107 voix contre 43 et 33 abstentions.⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 25.11.2018
KAREL ZIEHLI

L'initiative pour les vaches à cornes a été soumise au corps électoral. Le texte, qui souhaite soutenir les éleveuses et éleveurs prenant la décision de laisser leurs cornes aux vaches et aux chèvres a trouvé un écho important dans les médias suisses et internationaux. De l'aveu même de l'initiant, Armin Capaul, c'est cet enthousiasme médiatique qui lui a permis d'en arriver aux urnes. Cela peut s'expliquer par la démarche atypique de ce citoyen et paysan et de sa femme, Claudia Capaul, qui luttent depuis des années pour cette cause. L'initiative populaire constitue leur dernier recours, eux qui sont tout d'abord passés par des échanges avec l'OFAG, puis par des interventions parlementaires et finalement par une pétition dotée de 18'000 signatures, remise à Johann Schneider-Ammann.

Inscrire une telle requête dans la Constitution fédérale n'est pas anodin et a soulevé de nombreuses questions sur la démocratie suisse. Le journal «Le Temps» a publié un éditorial dans lequel ce sujet de votation était décrit comme noble, révélant la vigueur de la démocratie suisse. Un oui dans les urnes serait, de plus, l'occasion de redonner «son intégrité physique à un puissant symbole suisse».

Ce symbole suisse a également été thématiqué par la «Basler Zeitung» dans laquelle on pouvait lire que la vache, au même titre que la montagne, est un mythe suisse des temps anciens. Ou encore dans la «WOZ» qui rappelait qu'une grande proximité existe entre cet animal et l'histoire suisse, les Suisse.sse.s se faisant appeler, déjà durant le Moyen Âge tardif, «Kuhschweizer» par les nobles allemands. On apprend, de plus, qu'avec la modernisation et l'industrialisation de la société suisse, les races de vaches ont également fortement évolué afin de répondre aux impératifs productivistes. C'est

particulièrement après la deuxième guerre mondiale que l'agriculture suisse a cherché à rendre la vache fonctionnelle, à savoir: «eine aus Haut, Knochen und Euter bestehende Milchmaschine» selon les propos de Hans Moos alors professeur à l'EPFZ. Pour le rédacteur de l'article de la «WOZ», l'historien Werner Baumann, cette initiative se trouve au cœur d'une logique allant à l'encontre du fonctionnalisme et du productivisme que l'agriculture suisse a connus durant le 20ème siècle. Dans ce même mouvement se retrouve également le retour à une plus grande diversité des races sur le territoire, l'historien citant l'exemple de ces paysan.ne.s élevant des buffles d'eau ou des vaches de la race Angus venant d'Écosse, ou encore l'émergence de l'organisation «Neue Schweizer Kuh» qui lutte contre cette tendance de la vache «prête-à-jeter».

Le débat engagé dans le cadre de cette initiative s'est avéré être plus complexe qu'il pouvait en avoir l'air. Comme le titrait le journal «Tages Anzeiger», cette initiative vise le bien-être animal, mais peut également être mortelle («Tierfreundlich aber tödlich»). Certains commentaires dénoncent donc un débat folklorique, à l'image du conseiller national et vétérinaire Jean-Paul Gschwind (pdc, JU) qui ne manque pas de rappeler que les vaches peuvent se blesser entre elles en stabulation libre avec leurs cornes. Un paysan du chablais vaudois expliquait dans les médias que les vaches peuvent, par exemple, se déchirer les mamelles ou «s'éouamber», autrement dit, se faire éclater la panse en patois. Pour rappel, seules 10 à 20 pour cent des vaches ont encore leurs cornes en Suisse. D'autres voix, à l'image de la conseillère nationale verte Adèle Thorens (verts, VD), se défendent de lancer un faux débat, s'appuyant sur la LPA qui vise explicitement à protéger la dignité des animaux. Selon la députée verte, la vision productiviste de l'agriculture, portée par le ministre de l'agriculture, Johann Schneider-Ammann, pousse à adapter les bêtes aux infrastructures, afin de pouvoir faire plus de profit, alors que c'est bien le contraire qu'il faudrait faire, à savoir adapter les infrastructures aux besoins des animaux. Selon le FIBL, les vaches à cornes auraient besoin de 20 à 40 pour cent de plus de place que leurs consœurs écornées. De plus, les initiant.e.s dénoncent une pratique douloureuse pour l'animal et qui l'ampute d'un organe vivant à l'utilité multiple (soins corporels, communication, régulation de la température, etc.). Les résultats provisoires d'une étude qu'Agroscope a mené sur plusieurs années semble confirmer l'importance que revêtent les cornes pour les vaches. Les vaches non-écornées régleraient leurs conflits et les problèmes de rivalité le plus souvent sans en venir au contact physique, contrairement à leurs consœurs écornées. Ces dernières n'auraient donc pas forcément de blessures ouvertes, mais bien plus souvent des hématomes et des fractures diverses. Quant à l'écornage, une étude récemment publiée par la faculté de vétérinaire de Berne montre que 40 pour cent des veaux écornés souffrent encore de cet acte 3 mois plus tard, alors que deux tiers des chèvres ne sont pas anesthésiées correctement. De plus, selon les chercheuses et chercheurs de l'Université de Berne, la douleur post-opératoire est comparable à une brûlure au troisième degré. Malgré ces résultats, la Société des Vétérinaires Suisses (SVS) a pris position contre le texte, redoutant une augmentation des accidents avec les paysan.ne.s.

L'ambivalence de ce débat réside certainement également dans l'histoire de l'écornage des vaches. Cette pratique remonte à une quarantaine d'années, lorsque les paysan.ne.s, pour des raisons de bien-être animal, ont commencé à laisser leurs vaches en stabulation libre, tout en les écornant afin de garantir une certaine sécurité pour les animaux et les humains. Les deux camps ont donc brandi l'argument du bien-être animal. Le ministre de l'agriculture, Johann Schneider-Ammann, dont cette votation représente le dernier combat avant son départ, redoute qu'en cas d'acceptation du texte, les paysan.ne.s retournent à cette pratique consistant à attacher les vaches dans les étables, sans leur laisser de liberté de mouvement.

Le camps des opposant.e.s a également argumenté en évoquant le progrès scientifique, des races de vache pouvant, aujourd'hui déjà, naître dénuées de leurs cornes, ce qui est vu comme une solution d'avenir. Les vaches naissant sans cornes ont toujours existé; des vaches que la génétique appliquée à la reproduction bovine va sélectionner afin de proposer des descendance aux propriétés similaires.

La mise en application du texte serait, selon les initiant.e.s, assez simple: il suffirait de lier cette aide financière aux programmes de sortie en plein air. Comptant CHF 190 par vache et CHF 38 par chèvre, ils estiment les coûts à CHF 15 millions par an – entre CHF 10 et 30 millions selon la Confédération –, pour eux donc, une goutte d'eau dans le budget agricole qui resterait inchangé. Les initiant.e.s proposent, en effet, de prendre l'argent dans le budget des contributions à la qualité du paysage, la vache «cornée» étant également une composante du paysage suisse recherchée par les touristes. Au contraire, en cas d'acceptation du texte, l'USP – qui a par ailleurs décidé de laisser la liberté de vote – réclamerait une augmentation du budget agricole, l'organisation paysanne redoutant des conflits entre agricultrices et agriculteurs en cas de nouvelle répartition de l'enveloppe budgétaire.

Les autres organisations paysannes se sont montrées plus clivées sur ce thème, l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales (USPF) s'opposant au texte, tandis que l'Association des petits paysans la soutient.

Durant les semaines qui ont précédé la votation, l'initiative n'a eu de cesse de perdre du terrain. Alors que 53 pour cent des personnes interrogées dans le cadre du sondage effectué par Tamedia soutenaient le texte au début du mois d'octobre, elles n'étaient plus que 45 pour cent deux semaines avant l'échéance électorale.

Finalement, le résultat de la votation se situe bien loin des attentes d'Armin Capaul qui tablait sur un soutien de 80 pour cent de l'électorat. En effet, l'initiative n'a séduit que 45.3 pour cent des personnes s'étant rendues aux urnes, réussissant toutefois à décrocher quelques cantons, à l'image de Genève où l'initiative a été plébiscitée par 59.8 pour cent des votantes et votants. A l'image du score réalisé dans le canton du bout du lac Léman, un fossé s'est formé entre les villes et la campagne, les centres urbains ayant soutenu l'initiative, tandis que la campagne s'y est opposée, à l'exception du canton de Glaris (50.9%). Pour le politologue Nenad Stojanovic, cette différence peut s'expliquer, d'une part, par la couleur politique des grandes villes suisses (pour la plupart, à majorité rose-verte) et, d'autre part, également par l'image idéalisée de la campagne entretenue par les urbains. Selon les propos rapportés par la «NZZ», une partie du monde paysan redoute ce clivage ville-campagne qui sera certainement décisif lors des votations sur les pesticides (initiative pour une eau potable propre et initiative pour une Suisse libre de pesticides de synthèse).

Plutôt encouragé par le résultat final et par le «Chapeau!» lancé en guise de félicitation par le ministre de l'agriculture, le comité d'initiative formé autour du couple Capaul a annoncé vouloir continuer le combat, souhaitant intervenir dans le cadre de la procédure de consultation quant à la politique agricole 22+.

Votation du 25 novembre 2018

Participation: 48.30%

Oui: 1'144'845 (45.27%) / Cantons: 4 2/2

Non: 1'384'027 (54.73%) / Cantons: 16 4/2 □

Consignes de vote:

- Oui: Les Verts, PS, PEV, Vert'libéraux,
- Non: PBD, PDC, UDC, PLR
- Liberté de vote: USP⁶

1) AB NR, 2012, S. 1496 ff., 1681 ff., 1697 ff. und 1790.; AB SR 2012, S. 1092 ff., 1173 ff. und 1196 ff.; Medienmitteilungen WAK-NR vom 20.6.12 und WAK-SR vom 16.10.12; NZZ, 30.8. und 14.9.12; TA und NLZ, 20.9.12; SGT, 26.9.12; Presse vom 27.9.12; BZ, 2.10.12; SGT, 26.11.12; NZZ, 7.12.12; SGT, 12.12.12; BZ, 13.12.12.

2) AB SR, 2017, S. 722; Décision de l'OMC en matière de concurrence à l'exportation; Rapport explicatif sur la mise en oeuvre de la décision de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation (projet mis en consultation); LT, NZZ, 18.5.17

3) AB NR, 2017, S. 1931

4) AB SR, 2017, S. 674 ff.

5) AB NR, 2018, S. 755 ff.

6) AZ, SGT, TA, TG, 3.10.18; SoZ, 7.10.18; AZ, Lib, 11.10.18; AZ, SGT, 12.10.18; NZZ, 13.10.18; AZ, BaZ, LT, Lib, NZZ, SGT, SN, TA, TG, 17.10.18; WoZ, 18.10.18; TA, 19.10.18; NZZ, 20.10.18; AZ, 23.10.18; Blick, SGT, 26.10.18; LT, 29.10.18; AZ, 30.10.18; NZZ, SGT, TA, TG, 31.10.18; LT, SGL, 3.11.18; TA, 6.11.18; BLZ, BaZ, SGL, 7.11.18; WoZ, 8.11.18; NZZ, TG, 10.11.18; Blick, Lib, 12.11.18; Lib, TA, 14.11.18; Lib, NZZ, 15.11.18; NZZ, 16.11.18; TA, 17.11.18; BaZ, 20.11.18; BaZ, Blick, LT, NZZ, SGT, TG, 26.11.18; BaZ, NZZ, 27.11.18; AVF, 30.1.19; AZ, 10.2.19