

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	20.04.2024
Thème	Sans restriction
Mot-clés	Politique des prix agricoles
Acteurs	Sans restriction
Type de processus	Objet du conseil fédéral
Date	01.01.1965 - 01.01.2022

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Salathe, Laura
Terribilini, Serge
Ziehli, Karel

Citations préféré

Salathe, Laura; Terribilini, Serge; Ziehli, Karel 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Politique des prix agricoles, Objet du conseil fédéral, 1991 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne.
www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 20.04.2024.

Sommaire

Chronique générale	1
Economie	1
Agriculture	1
Politique agricole	1

Abréviations

FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
NGO	Nichtregierungsorganisation
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EFZ	Eidgenössische Fähigkeitszeugnis
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SBV	Schweizerischer Bauernverband
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt des Südens
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
BEKO	Beratende Kommission für Landwirtschaft

CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
ONG	Organisation non gouvernementale
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
CFC	Certificat fédéral de capacité
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
USP	Union Suisse des Paysans
MERCOSUR	Marché commun du Sud
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zürich
CCA	commission consultative pour l'agriculture

Chronique générale

Economie

Agriculture

Politique agricole

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 04.10.1991
SERGE TERRIBILINI

Dans le cadre de la reconduction de la **loi sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et aide aux exploitations paysannes** adoptée en 1990 par la petite chambre, le Conseil national a créé quelques divergences en première lecture. La principale consista en l'adjonction de dispositions demandant que les exploitations bénéficiaires de crédits se dirigent vers des modes de production respectueux de l'environnement. Considérant que cela avait peu de sens et était déjà contenu au premier article du texte, le Conseil des États resta sur sa position. La grande chambre s'y rallia par la suite. Le reste des divergences fut également rapidement éliminé et la loi acceptée à de larges majorités.¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.09.2016
LAURA SALATHE

In seiner Botschaft zum **Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021** beantragte der Bundesrat im Herbst 2016, auch in der Landwirtschaft den Gürtel enger zu schnallen. Konkret beabsichtigte er, für die Jahre 2018–2021 für die Massnahmen zur Grundlagenverbesserung und für die Sozialmassnahmen CHF 563 Mio. als Höchstbeitrag festzulegen, für Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz die Grenze bei CHF 1'730 Mio. zu setzen sowie für Direktzahlungen CHF 10'985 Mio. zu budgetieren. Insgesamt lag somit der vorgeschlagene Finanzrahmen bei CHF 13.278 Mrd. und damit um CHF 514 Mio. oder 3.7 Prozent tiefer als die effektiven Ausgaben in der vorangegangenen Periode (CHF 13.792 Mrd.). Da weniger Betriebe als erwartet an den Programmen des Bundesamts für Landwirtschaft teilgenommen hatten, war der maximale Zahlungsrahmen für die Periode von 2014–2017 von CHF 13.830 Mrd. nicht vollständig ausgeschüttet worden, was dazu führte, dass die effektiven Ausgaben bei CHF 13.792 Mrd. zu liegen kamen. Grund für die Kürzungen waren gemäss Bundesrat Schneider-Ammann der Voranschlag 2015 sowie das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, zwei Sparpakete, welche die Bundesfinanzen entlasten sollten. In der nationalrätlichen Diskussion traf der Vorschlag aber auf Widerstand. Die Kommissionsmehrheit beantragte, die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft auf demselben Niveau zu belassen wie in den Jahren zuvor und auf Sparmassnahmen in der Landwirtschaft zu verzichten. Dieser Antrag wurde mit 14 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen auch von der Mehrheit der Finanzkommission unterstützt. Da die Bauern und Bäuerinnen dabei seien, die Agrarpolitik 2014–2017 umzusetzen, wäre der Zeitpunkt für Sparmassnahmen denkbar schlecht. Weiter würden mit den Einsparungen Betriebe bestraft, die sich an die neuen Gegebenheiten angepasst und Investitionen getätigt haben. Zudem sei die finanzielle Lage von vielen Betrieben wegen der sinkenden Preise ohnehin schon sehr schwierig, so die Argumentation der Kürzungskritiker.

Eine Minderheit der WAK-NR beantragte analog zum Bundesrat den Zahlungsrahmen gesamthaft bei CHF 13.278 Mrd. festzulegen. In der Schlussabstimmung entschied sich der Nationalrat mit 119 zu 59 Stimmen (10 Enthaltungen) dafür, auf Sparmassnahmen in der Landwirtschaft zu verzichten und die finanziellen Mittel auf dem Niveau der Vorjahre zu belassen. Die Mehrheit setzte sich aus den geschlossen stimmenden SVP-, BDP- und CVP-Fraktionen sowie Stimmen aus allen anderen Lagern zusammen.²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 29.11.2016
LAURA SALATHE

Die Mehrheit der WAK-SR stellte den Sparmassnahmen des Bundesrates und dem Vorschlag des Nationalrates eine eigene Version der **finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021** gegenüber. Der ständerätliche Vorschlag entsprach den Zahlen, welche die kleine Kammer schon im Rahmen der Diskussion um das Stabilisierungsprogramm beschlossen hatte. Die WAK-SR schlug vor, CHF 563 Mio. für Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen, CHF 1'747 Mio. für die Förderung von Produktion und Absatz und CHF 11'250 Mio. für Direktzahlungen zu sprechen. Mit diesem Vorschlag lag die WAK-SR gesamthaft CHF 273 Mio. über dem bundesrätlichen Entwurf und CHF 232 Mio. unter der grosszügigeren Version des Nationalrates. Zwei Minderheitsanträge von Seiten der SP-Fraktion wurden in der Ständeratsdebatte in der Wintersession 2016 diskutiert. In einem davon forderte Anita Fetz (sp, BS) den Ständerat dazu auf, dem Vorschlag des Bundesrates zuzustimmen, im anderen beantragte Christian Levrat (sp, FR), gesamthaft CHF 24 Mio. weniger zu sprechen, als

die Kommissionsmehrheit beabsichtigt hatte. In der Gesamtabstimmung vermochte die Fassung der Kommissionsmehrheit die Ratsmehrheit mit 33 zu 3 Stimmen (5 Enthaltungen) zu überzeugen. Damit ging der Entwurf zurück zum Nationalrat und ins Differenzbereinigungsverfahren.³

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 07.03.2017
LAURA SALATHE

Der **Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021** gelangte im Frühjahr 2017 zur Differenzbereinigung in die grosse Kammer. Mit 152 zu 30 Stimmen (5 Enthaltungen) entschied der Nationalrat, dem vom Ständerat vorgeschlagenen Kompromiss zuzustimmen. Die unterlegene Opposition, welche dafür eingestanden war, die restriktivere Version des Bundesrates zu übernehmen, bestand aus der geschlossen stimmenden GLP-Fraktion sowie Teilen der SP- und FDP-Fraktionen. Mit diesem Entscheid stand also fest, dass insgesamt CHF 13'560 Mio. für landwirtschaftliche Unterstützungsmassnahmen in den Jahren 2018-2021 zur Verfügung stehen.⁴

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 04.06.2018
KAREL ZIEHLI

La CER-CN a décidé, par 13 voix contre 12, d'amener devant sa chambre le **Rapport du Conseil fédéral concernant la vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole**, afin de discuter de son renvoi ou de son maintien – une demande qui ne s'est faite que très rarement au sein du Parlement et qui a surpris plus d'un intervenant. En effet, ce rapport a fait couler beaucoup d'encre et a déjà été longuement discuté – en plus des diverses réactions relayées par la presse – dans le cadre des débats parlementaires relatifs à l'initiative sur la souveraineté alimentaire, ayant eu lieu quelques jours après la publication du présent rapport. Ce ne sont donc pas moins de 21 parlementaires qui demandent à monter à la tribune pour exposer leur position vis-à-vis du rapport en lui-même ainsi que des propositions de la commission. Une majorité de celle-ci propose de renvoyer le rapport tout en prenant en compte quatre points pour la rédaction d'un nouveau rapport. Premièrement, la commission veut que le Conseil fédéral fasse une évaluation précise de l'actuelle politique agricole afin de pouvoir concevoir au mieux la nouvelle mouture. Deuxièmement, elle souhaite que la composante internationale (accords de libre-échange) soit traitée à part et en tenant compte des intérêts de l'ensemble de l'économie. Troisièmement, la majorité exige que le prochain rapport prenne en compte le nouvel article constitutionnel relatif à la sécurité alimentaire récemment approuvé par une majorité des votants. Et quatrièmement, le Conseil fédéral est invité à remanier le calendrier de la politique agricole afin de pouvoir prendre en compte les résultats des différentes initiatives populaires relatives à l'agriculture (entre autres: initiative pour une souveraineté alimentaire, initiative pour des aliments équitables, initiative pour une eau potable propre et une alimentation saine) qui seront soumises aux citoyens et citoyennes ces prochaines années. La majorité de la commission estime, en effet, que le Conseil fédéral doit adopter son message sur la politique agricole 22+ avant la votation sur cette dernière initiative, afin que la première chambre puisse traiter le message juste après la décision populaire – le Conseil fédéral serait amené, en cas d'acceptation, à devoir reformuler un message, cette initiative amenant vraisemblablement une révision fondamentale de la politique agricole.

A cela, trois propositions de minorités s'opposent à renvoyer tel quel le projet proposé par la majorité au Conseil fédéral. La minorité 1 demande même à rejeter le renvoi du présent rapport. La minorité 2 demande à biffer le deuxième point évoqué ci-dessus. La minorité 3 veut, elle, biffer le quatrième point.

Lors des débats dans la chambre basse, le rapporteur francophone de la commission, Jean-Paul Gschwind (pdc, JU) rappelle les deux composantes clés du rapport qui sont, d'une part, une présentation de divers scénarios de réduction des droits de douane dans le domaine agricole et, d'autre part, une description d'indications concrètes – reposant particulièrement sur les possibilités offertes par la digitalisation et les innovations dans ce domaine – qui seront présentées dans le cadre de la politique agricole 22+. Il précise également les raisons pour lesquelles la commission a décidé d'amener ce rapport devant sa chambre, une majorité des membres de la commission estimant que le Conseil fédéral fait plus que de simplement lancer une discussion sur le sujet et décrirait bien plus la stratégie qu'il souhaite mettre en œuvre ces prochaines années. Ces questionnements ont mené aux quatre points soumis par la commission.

Beat Walti (plr, ZH), en tant que rapporteur des minorités 1 et 2, détaille les raisons avancées de leurs propositions. Premièrement, il estime que cela ne servirait à rien de renvoyer ce rapport au Conseil fédéral, celui-ci n'étant pas une feuille de route que l'exécutif va directement implémenter. Il critique la majorité de la commission de pratiquer une politique de l'autruche, ne voulant pas voir les problèmes et les possibles

solutions quant à la question du devenir de l'agriculture suisse. Il fait remarquer que la réaction des opposants à cette vue d'ensemble relève de l'épreuve de force vis-à-vis des autorités, ayant comme seul but d'indiquer la direction à donner dans ce domaine. Il rappelle finalement que la procédure de consultation que le Conseil fédéral lancera quant à la future politique agricole contient, dans tous les cas, plusieurs étapes durant lesquelles le parlement pourra intervenir afin d'indiquer quelle politique il souhaite.

Malgré tout, en cas d'acceptation du renvoi du rapport, le député libéral-radical souhaite que le deuxième point relatif à la mise à l'écart de la composante internationale du rapport soit biffé, celui-ci estimant inimaginable de simplement supprimer de la réflexion globale sur le futur de l'agriculture suisse les possibilités offertes par de possibles accords de libre-échange.

Après avoir critiqué l'exercice consistant à renvoyer un rapport au Conseil fédéral alors qu'il n'a aucune obligation légale d'inclure les points discutés, le député socialiste Beat Jans (ps, BS) présente la position de la minorité 3. Celle-ci souhaite que soit retirée des demandes la prise en compte des initiatives portant sur l'agriculture. Le député Jans rappelle que le rapport ne présente pas de planning et estime donc peu sensé d'inclure cette demande.

Se succèdent ensuite les prises de parole des rapporteurs des différentes fractions parlementaires. Pour les vert'libéraux, Kathrin Bertschy (pvl, BE) prend la parole et commence par saluer le fait que le Conseil fédéral présente une vision d'ensemble sur l'agriculture, une vision ancrée dans l'ensemble de l'économie. La fraction estime toutefois que la politique agricole pourrait être réformée principalement sur deux aspects. Premièrement, la députée Bertschy déplore le fait que, malgré 2,7 milliards de francs de paiements directs par année, aucun des 13 objectifs environnementaux fixés pour l'agriculture n'ont été atteints, comme présenté dans le rapport en réponse au postulat 13.4284. Le deuxième point concerne la compétitivité: si les agricultrices et agriculteurs souhaitent être compétitifs, ils se doivent de baisser les coûts de production. Et ceci serait, selon la députée bernoise, possible en arrêtant, par exemple, de se reposer sur les importations de fourrages (des importations qui représentent un montant total de 1,5 milliards de francs par années) et en laissant le bétail paître sur les pâturages. Malgré tout, la fraction verte'libérale rejette le renvoi de ce rapport.

Au contraire de la fraction des vert'libéraux, le Parti Bourgeois Démocrate prend position pour le renvoi de la vue d'ensemble. Son président, Martin Landolt (pbd, GL), l'explique par l'absence de consultation des milieux agricoles concernés. De plus, il estime que les accords de libre-échange n'ont pas forcément à apparaître dans la politique agricole, soutenant ainsi le deuxième point soulevé par la commission. Une position que partage également le rapporteur de la fraction UDC, Pierre-André Page (udc, FR), qui estime que la composante internationale doit être séparée de la composante intérieure, tout en admettant que des interdépendances existent entre les deux. Le rapport décrit, selon lui, des scénarios quant à la composante internationale, qui auraient des conséquences catastrophiques pour l'agriculture suisse, avec une baisse généralisée des prix, une baisse de l'auto-alimentation, un affaissement du nombre d'habitants dans les régions décentralisées ainsi que le risque de ne plus pouvoir remplir le rôle de multifonctionnalité décrit dans l'article 104 de la Constitution. Le renvoi est également soutenu par la fraction PDC qui estime que les scénarios d'ouverture des marchés esquissés dans le rapport auraient des conséquences catastrophiques pour les familles paysannes, comme expliqué par le président de l'USP, Markus Ritter (pdc, SG).

Pour le groupe des Verts, le rapport doit être renvoyé et revu selon les points 1 à 3 soulevés par la commission, comme défendu par Maya Graf (verts, BL). Malgré tout, la fraction verte ne soutiendra pas le quatrième point relatif à la prise en compte des initiatives, sous peine de ne pas soutenir le renvoi du rapport. Pour la fraction socialiste, Beat Jans prend à nouveau la parole et explique que le parti socialiste sera, comme à son habitude, critique envers tout accord de libre-échange que la Suisse ratifiera dans le futur. Mais, le renvoi n'ayant aucun caractère juridiquement contraignant, il ne fait aucun sens de suivre la proposition de la majorité de la commission. Le député Jans critique, de plus, l'influence et le "show" offert par l'Union Suisse des Paysans, qui tend à dicter la politique économique du pays, alors que l'agriculture ne représente que 0,7% de la valeur ajoutée créée dans le pays.

Finalement, le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann monte à la tribune pour défendre la présente vue d'ensemble. En toute logique, le Conseil fédéral propose de rejeter la proposition de la majorité de la commission, car il estime que tous les points complémentaires sont d'ores et déjà respectés par l'exécutif. En effet, concernant le premier point, un rapport plus détaillé sur la politique agricole 2014-2017 doit être présenté après l'été 2018. Concernant le deuxième point, le conseiller fédéral en charge des questions économiques précise que les accords de libre-échange et la politique agricole seront bel et bien traités séparément, conformément aux

déclarations faites lors des entretiens de Watteville du 4 mai 2018. Johann Schneider-Ammann considère le troisième point comme étant superflu, la prise en compte de la votation populaire relative à la sécurité alimentaire de septembre 2017 allant de soi. Quant au quatrième point, il ne peut qu'approuver le fait que le Conseil fédéral préparera le message relatif à la nouvelle politique agricole avant la votation sur l'initiative pour une eau potable propre et une alimentation saine et, qu'en cas d'acceptation de cette dernière, il devra fondamentalement la repenser.

Avant de passer aux votes, le rapporteur francophone de la commission précise qu'ils ont mandaté l'administration pour rédiger un rapport relatif au commerce durable, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de développement durable de l'ONU. De plus, la commission soumet à l'assemblée le postulat 18.3380 intitulé "Vue générale sur la politique agricole. Effets du système de protection douanière pour les branches situées en amont et en aval du secteur agricole".

Au vote, le Conseil national accepte, par 120 voix contre 62 et 6 abstentions, de maintenir le point 2, ainsi que le point 4 (par 102 voix contre 86 et 0 abstention). Finalement, les parlementaires acceptent, par 108 voix contre 74 et 7 abstentions, la proposition de la majorité de renvoyer le rapport au Conseil fédéral, sans le soutien des verts, des verts-libéraux et de la majorité des socialistes et des libéraux-radicaux.⁵

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 14.11.2018
KAREL ZIEHLI

Après que le Conseil national a pris la décision de renvoyer au Conseil fédéral sa vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole, ce dernier a présenté **une nouvelle version de la PA 22+** qui est **mise en consultation** jusqu'en mars 2019. Pour le directeur de l'USP, Jacques Bourgeois (plr, FR), cette nouvelle mouture présente l'avantage de proposer un budget stable et de s'attaquer aux produits phytosanitaires. Ces derniers seront, en effet, interdits s'ils présentent un risque trop élevé pour l'environnement et le gouvernement souhaiterait inciter les paysannes et paysans à s'en passer complètement. Toutefois, le directeur de l'USP critique l'instabilité due aux changements fréquents de règles, alors que les investissements des paysans et paysannes se font sur plusieurs dizaines d'années. Les Verts ainsi que diverses organisations environnementales s'attaquent, quant à eux, au manque de mesures que le Conseil fédéral prévoit de prendre pour lutter contre l'affaiblissement de la biodiversité et la dégradation des sols. L'Association des petits paysans critique, elle, une politique allant vers une industrialisation de l'agriculture, le Conseil fédéral soutenant l'agrandissement des exploitations, au lieu de lutter contre la diminution du nombre de paysan.ne.s.

Par ailleurs, ce document ne fait plus mention d'un affaiblissement des protections douanières, point le plus fortement critiqué par les milieux paysans dans la précédente mouture. Le Conseil fédéral propose, en lieu et place d'une stratégie globale, de discuter de cet aspect lors de la négociation de chaque nouvel accord de libre-échange.

Parmi les autres propositions formulées par le ministre de l'agriculture, Johann Schneider-Ammann, on retrouve un accès facilité à la terre pour les personnes, associations, fondations, ou coopératives souhaitant acquérir une exploitation mais ne provenant pas de famille paysanne, l'inscription dans le droit agricole de la production d'insectes ou encore un plafonnement des paiements directs à CHF 250'000.-, alors que ceux-ci ne sont aujourd'hui plus limités, et atteignent parfois plus de CHF 500'000.- pour une exploitation. Ce dernier point, justifié par les autorités pour des raisons de politique sociale, a fait consensus parmi les organisations et partis établis. En effet, ces «fermes dorées» font fréquemment l'objet de critiques au sein de la population. Finalement, le Conseil fédéral souhaite améliorer la situation des paysannes en proposant de coupler l'octroi de paiements directs au versement des prestations sociales (deuxième ou troisième pilier ainsi qu'assurance perte de gain), ce qui représenterait un bond en avant pour les femmes de paysans, selon le journal «Wochenzeitung». Ce dernier critique, malgré tout, une vision d'ensemble qui ne tient pas compte des problèmes imputés aux changements climatiques. Pour la «Wochenzeitung», une politique agricole intelligente est une politique d'alimentation, où toute la chaîne alimentaire est considérée, donnant comme exemple une politique qui réduirait activement les élevages d'animaux nourris avec des fourrages importés, couplée à une baisse de la consommation de viande.

Des critiques sont également émises du côté de la «NZZ», qui s'attaque à la logique même de certains aspects de la politique agricole. La «NZZ» donne comme exemple le programme qui vise à soutenir financièrement les paysan.ne.s qui maintiennent en bonne santé leur bétail, alors que cela devrait aller de soi. Le journal rappelle que les paysan.ne.s suisses donnent 17 fois plus d'antibiotiques à leurs vaches que leurs collègues danois – ce qui, par l'émergence de résistance bactériologique, représente un problème de santé publique et animale. La «NZZ» fait également remarquer que

l'argent versé par la Confédération afin de contribuer à la sécurité alimentaire (en moyenne CHF 1.1 milliards par année, comparé aux CHF 400 millions pour la protection de la biodiversité) est tributaire d'une vision court-termiste, l'agriculture conventionnelle ne contribuant, à l'heure actuelle, pas à une utilisation durable des ressources – la non-atteinte des objectifs environnementaux pour l'agriculture en étant un exemple.⁶

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 21.08.2019
KAREL ZIEHLI

Suite à la consultation concernant la Politique agricole 22+, le Conseil fédéral a mandaté le DEFR qui devra rédiger un message à l'attention du Parlement d'ici à début 2020. Celui-ci s'appuiera sur l'avant-projet mis en consultation, ainsi que sur les retours apportés lors de la procédure de consultation par les acteurs concernés. Le ministre nouvellement en charge de l'agriculture, Guy Parmelin, a présenté les aspects principaux du développement de la politique agricole après 2022. La NZZ les résume ainsi: «weniger Markt, dafür etwas mehr Verbindlichkeit bei der Ökologie.» En effet, le précédent ministre, Johann Schneider-Ammann, avait prévu de supprimer certains mécanismes de protection douanière afin de faire baisser le prix des denrées alimentaires. Ces mesures ne figurent donc plus dans la nouvelle mouture. Le journal alémanique précise pourtant que celles-ci – évaluées à CHF 65 millions – profitent, avant tout, aux intermédiaires et non aux paysan.ne.s.

Le Conseil fédéral a également pris en compte les deux initiatives s'attaquant aux pesticides (l'initiative pour une Suisse sans pesticides de synthèse et l'initiative pour une eau potable propre et une alimentation saine) en fixant des objectifs contraignants de réduction des excédents de phosphore et d'azote et en planifiant des mesures pour faire baisser la pollution des cours d'eau due aux pesticides.

Dans l'ensemble, l'USP s'est montrée satisfaite, son directeur, Jacques Bourgeois (plr, FR) se félicitant du maintien du crédit-cadre de CHF 13,915 milliards pour les années 2022 à 2025, des mesures de réduction de l'utilisation des pesticides ainsi que des mesures de soutien au marché. Il a toutefois critiqué le manque d'action du gouvernement quant à la simplification du travail administratif auquel les paysan.ne.s doivent se soumettre.

Lors de la procédure de consultation, l'USP, d'autres organisations agricoles, et l'UDC s'étaient opposées à la proposition du Conseil fédéral de faciliter l'accès à la propriété paysanne, notamment pour les coopératives et les personnes ne provenant pas d'une lignée paysanne. Le Conseil fédéral y a donc renoncé au grand dam des partis de gauche qui y étaient fortement favorables.

L'une des mesures phares de cette nouvelle version, dont l'impulsion vient d'une motion déposée par le député Bourgeois, est le soutien aux agricultrices et agriculteurs en cas de dégâts dans les cultures dus aux risques naturels (gel, sécheresse, etc.). Ce soutien se fera par le biais d'une participation financière de la Confédération aux primes d'assurance contre les intempéries. L'OFAG a réalisé une étude sur la question, et propose ainsi que 30 pour cent du prix des primes soient pris en charge par la Confédération, tout en notifiant la nécessité d'un organe de contrôle qui garantirait que les assureurs n'augmentent pas de manière excessive les primes. En effet, ils pourraient, par ce biais, profiter de manière abusive de la manne fédérale. L'Union maraîchère suisse s'est montrée, elle, sceptique, redoutant une dépendance accrue à l'Etat. Robert Finger, Professeur à l'EPFZ, souligne, lui, que ce genre de subventions pourrait constituer un frein à l'innovation, les paysan.ne.s entreprenant moins pour sauver leurs cultures si l'Etat est là pour assurer leurs arrières. La NZZ a rendu son lectorat attentif à l'influence qu'a potentiellement joué le réassureur Swiss-Re dans cette question: d'une part, l'actuel responsable de la section paiement direct au sein de l'OFAG y a travaillé, et d'autre part, l'étude présentée par ce même office a été rédigée par un autre ancien collaborateur du réassureur, qui s'est également spécialisé dans le secteur agricole.

Markus Ritter (pdc, SG), au nom de l'USP a, lui, salué cette mesure, rappelant que la sécheresse de 2018 a fortement touché les récoltes de fourrage. A l'époque déjà, le président de l'USP avait appelé à la création d'un tel soutien. La PA 22+ sera également composée d'un volet de lutte contre les changements climatiques, le Conseil fédéral ayant fixé un objectif de réduction des émissions de CO2 de 20 à 25% d'ici à 2030 en comparaison à 1990. L'Alliance climatique suisse a toutefois critiqué l'absence de mesures concrètes allant en ce sens.⁷

La nouvelle mouture de la politique agricole 22+ a été présentée par les autorités, respectant dans les grandes lignes ce qui avait été exposé en octobre 2019 suite à la procédure de consultation. Ce projet est l'occasion, pour le Conseil fédéral, de proposer une alternative à l'initiative pour une eau potable propre, en fixant des règles plus contraignantes quant aux intrants fertilisants et à l'utilisation des produits phytosanitaires. Ainsi, les agriculteurs et agricultrices ne pourront, par exemple, plus toucher des paiements directs s'ils continuent à utiliser certains pesticides présentant des risques accrus pour l'humain et l'environnement. L'exécutif propose également d'ancrer des objectifs de réduction des intrants fertilisants et prend en considération l'initiative parlementaire de la CER-CE pour en faire de même avec les pesticides. Il a, en outre, émis le souhait que la PA 22+ soit traitée en même temps que ce projet de commission. Dans la nouvelle version de la PA 22+, les pratiques agricoles encore plus respectueuses de l'environnement seront encouragées par des paiements directs, alors que des objectifs de réduction des émissions de CO₂ ont été définis pour l'agriculture (20 à 25% de moins d'ici à 2030 en comparaison à 1990). Autre point d'importance, le Conseil fédéral souhaite améliorer le statut du/de la partenaire de vie travaillant sur l'exploitation, notamment par le biais d'une couverture sociale et de sa prise en compte dans le droit foncier rural. Les paysan.ne.s ne respectant pas cela seraient privé.e.s de paiements directs. Cela concernerait quelques 15'000 exploitations. Le Conseil fédéral veut, finalement, renforcer la formation d'agriculteurs.trices avec une obligation de suivre des modules d'économie d'entreprise en plus du CFC afin de pouvoir prétendre à l'obtention de paiements directs. Guy Parmelin a justifié cela en faisant remarquer que les paysan.ne.s les mieux formé.e.s s'en sortent financièrement le mieux.

Les réactions ne se sont pas fait attendre, les milieux paysans considérant diversement cette annonce. Pour le président de l'USP Jacques Bourgeois (plr, FR), le projet du Conseil fédéral va dans la bonne direction, notamment en réponse aux deux initiatives visant les pesticides qu'il voit comme des épées de Damoclès. Il a, toutefois, rappelé qu'il ne souhaitait pas une baisse de la productivité et donc une augmentation des importations. Il a également déploré le manque de mesures pour réduire la bureaucratie. Le directeur de la même organisation, Markus Ritter (pdc, SG), a tenu un discours plus critique, décrivant les objectifs environnementaux comme très ambitieux, alors que l'agriculture suisse serait, aujourd'hui déjà, durable.

De l'autre côté, les initiant.e.s ayant mené à bien l'initiative pour une eau potable propre estiment que les plans du Conseil fédéral ne vont pas assez loin et ne permettront pas d'atteindre les objectifs environnementaux et de protéger la santé de la population, comme l'a souligné Franziska Herren. C'est pourquoi les initiant.e.s ne souhaitent, pour l'heure, pas retirer leur initiative. Le manque d'ambition du Conseil fédéral quant aux objectifs environnementaux est une critique partagée par les partis de gauche ainsi que par diverses ONG environnementales, notamment représentées sous la bannière du nouveau mouvement «Agriculture du futur».⁸

La CER-CE a décidé de suspendre ses travaux sur la politique agricole PA 22+ et proposera à sa chambre de faire de même en repoussant les débats jusqu'à l'obtention d'un rapport supplémentaire qui permettra d'éclaircir certains points. La CER-CE a, en effet, déposé un postulat (20.3931) pour que le Conseil fédéral se prononce sur certains aspects, notamment sur la possibilité de prendre des mesures pour réduire la distorsion de concurrence entre produits indigènes et produits importés et pour maintenir le taux d'auto-provisionnement. La majorité de la commission considère que le projet du Conseil fédéral ne comporte, pour l'heure, que des points négatifs. Elle souhaite, toutefois, que le budget alloué à l'agriculture pour la période allant de 2022 à 2025 soit débattu encore cette année. Elle propose une augmentation des moyens financiers par rapport au projet proposé par le Conseil fédéral, afin d'arriver à un montant similaire à celui de l'exercice précédent.

Une minorité de la commission s'est exprimée contre ce retardement des débats, qui ne pourraient reprendre qu'à partir de 2022, le temps que le Conseil fédéral rédige le rapport demandé. La minorité estime qu'il est urgent de proposer un cadre légal stable à une profession soumise à de fortes pressions. Elle est, de plus, de l'avis qu'il est impératif de préparer à temps l'agriculture aux développements internationaux et aux défis écologiques.

La commission consultative pour l'agriculture (CCA) – une commission extra-parlementaire instituée par le Conseil fédéral – partage l'avis de la minorité, estimant qu'un ajournement des débats retardera les actions pour une réduction de l'empreinte écologique de l'agriculture et pour une amélioration de la sécurité sociale des familles paysannes. Les organisations environnementales se sont également montrées déçues

par cette décision qui va aggraver les problèmes environnementaux et contribuer à la poursuite de l'érosion de la biodiversité. Elles espèrent encore que le Conseil des Etats s'y opposera lors de la session d'hiver.

Cette décision de la majorité de la CER-CE fait suite à une série d'attaques en règle – en plein milieu de la crise du coronavirus et des risques supposés de pénurie alimentaire – de la part de l'UDC et de l'USP contre la nouvelle mouture du Conseil fédéral présentée en début d'année, les deux organes proposant un renvoi à l'expéditeur avec modifications. L'UDC critique un projet qui provoquerait une chute de la production indigène ainsi qu'une augmentation des importations. Dans une longue interview accordée à la NZZ, le directeur de l'USP, Markus Ritter (pdc, SG) dénonçait, lui, le retournement de veste du Conseil fédéral qui avait assuré au monde paysan que tout serait entrepris pour conserver le niveau actuel de production. Pour lui, la politique du Conseil fédéral s'apparente à un cheval de Troie, citant notamment les accords de libre-échange qui permettront une augmentation de l'importation de produits ne respectant pas les standards suisses. Il a donc menacé, d'une part, de lutter contre l'accord avec les pays du MERCOSUR si le Parlement ne délivrait pas certaines garanties au monde agricole (ouvrant ainsi la porte à une collaboration avec les Verts) et, d'autre part, d'attaquer directement le projet de PA 22+ du Conseil fédéral en référendum si aucun changement n'était entrepris. Pour l'Alliance Agraire (composée d'organisations environnementales, de protection des consommateurs et agricoles), les menaces proférées par l'USP auront, malheureusement, fini par atteindre leur but.

Cela marque, selon différents titres de la presse suisse-allemande, une victoire d'étape pour l'organisation paysanne. Le Tages-Anzeiger constate que le scénario qui semble se dessiner est le suivant: une discussion sur la PA 22+ reportée à une période post-votation des deux initiatives s'attaquant aux pesticides, ce qui enlèverait un poids sur les mesures concrètes à prendre pour en réduire leur usage. Une stratégie dangereuse, selon Andreas Bosshard, président du Think Tank Vision Agriculture, car la population pourrait, au final, accepter l'une ou l'autre de ces initiatives sur les pesticides, ce qui aurait pour conséquence de bouleverser les pratiques agricoles.⁹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 14.12.2020
KAREL ZIEHLI

Les sénatrices et sénateurs souhaitent repousser le traitement de la politique agricole

22+ (PA 22+) et suivent ainsi la proposition faite par la majorité de la CER-CE. La chambre haute a, en parallèle, accepté le postulat 20.3931 déposé par cette même commission et qui vise à éclaircir certains points de la PA 22+ telle qu'imaginée par le Conseil fédéral. Peter Hegglin (pdc, ZG), rapporteur de commission, a justifié la suspension de la future politique agricole par la complexité de l'objet qui demande une réflexion plus approfondie. De plus, il a tenu à préciser que la commission avait repris quelques-uns des points développés par le Conseil fédéral dans la PA 22+ en ce qui concerne l'impact environnemental de l'agriculture, dans l'initiative parlementaire 19.475. Ceci permet donc de prendre le temps de peaufiner une politique agricole qui, de l'aveu de la majorité de la commission, ne comporte à l'heure actuelle que des points négatifs (objectifs de productivité, taux d'auto-provisionnement, manque de perspective à long terme, etc.).

Pour la minorité de la commission, représentée par Christian Levrat (ps, FR), il y a tant un problème de fond que de forme à procéder de cette manière, à savoir suspendre pour plusieurs années un projet du Conseil fédéral en demandant un rapport explicatif. Sur la forme: de l'avis de la minorité, la CER-CE avait à disposition toutes les informations nécessaires pour analyser la PA 22+. Repousser son traitement ne peut être vu que comme une manœuvre pour gagner du temps. C'est également empêcher le Conseil national de traiter du fond de la politique agricole car, comme l'explique Christian Levrat, le fait de demander une suspension des discussions a pour effet que le Conseil des Etats gardera la mainmise sur son traitement. Le Conseil national ne pourra se prononcer que sur la suspension ou non de la politique agricole. Sur le fond, la minorité est persuadée qu'il est impératif de débattre maintenant de l'avenir de l'agriculture et de la paysannerie, particulièrement de son écologisation et de l'ouverture des marchés. Christian Levrat fait remarquer que l'initiative parlementaire visant à réduire les risques liés aux pesticides risque de ne pas être très effective, les mesures pour atteindre les objectifs fixés figurant dans la PA 22+. Le sénateur fribourgeois a également mentionné l'écologisation de l'agriculture européenne, son Parlement ayant établi des objectifs ambitieux qui risquent de concurrencer fortement les produits suisses. Finalement, la minorité regretterait que plusieurs projets inclus dans la PA 22+ soient renvoyés aux calendes grecques, à l'image de la proposition d'amélioration du statut du ou de la conjoint.e travaillant sur l'exploitation et de la mise en place d'une assurance en cas de dégâts dans les récoltes.

Guy Parmelin, conseiller fédéral en charge de l'agriculture, a déploré cette stratégie de la majorité de la commission, décrivant le manque de sérieux d'une telle procédure. Le ministre UDC a tenu à préciser que la baisse du taux d'approvisionnement prévue par la PA 22+ ne tient pas compte des avancées technologiques et surestime la baisse prévue. Il a également fait remarquer que les mesures qui auront le plus d'impact sur ce taux ont été reprises dans le projet d'initiative parlementaire visant à réduire les pesticides et les pertes d'éléments fertilisants, rendant l'argumentation de la majorité de la CER-CE peu tangible. Guy Parmelin avait appelé à un traitement simultané de cette initiative parlementaire et de la PA 22+, pour garder une vue d'ensemble, rappelant qu'il s'agit d'un compromis à l'équilibre précaire. Pour Guy Parmelin, suspendre le traitement de la PA 22+, revient à «cryogéniser», selon ses propos, pendant plusieurs années l'adaptation, le développement et l'accompagnement de la politique agricole, alors même que la nécessité d'intervenir politiquement dans ce domaine ne souffre d'aucun débat.

Vraisemblablement peu convaincu par les arguments du ministre de l'économie, les membres de la chambre haute ont décidé, par 28 voix contre 16, de suivre l'avis de la majorité de la commission et de suspendre la Politique Agricole 22+.

Les parlementaires étaient toutefois appelés à se prononcer sur les moyens financiers pour la période 2022-2025 et ont accepté une hausse des enveloppes financières dédiées à la promotion de la production et aux paiements directs par rapport à la proposition formulée par le Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le projet a été accepté à l'unanimité.¹⁰

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 02.02.2021
KAREL ZIEHLI

Une majorité des membres de la CER-CN s'est prononcée en faveur d'une suspension de la politique agricole 22+ (PA 22+), suivant ainsi la position du Conseil des Etats. Les arguments invoqués pour justifier cette décision (prise par 14 voix contre 11) sont similaires à ceux brandis par la majorité de la commission sœur, la CER-CE, à savoir que le taux d'auto-approvisionnement risque de baisser de manière substantielle si les mesures prévues par la PA 22+ venaient à être appliquées. La majorité de la CER-CN craint également une baisse des revenus, une perte des terres agricoles, une augmentation des importations et une charge administrative accrue. Elle n'estime, en outre, pas problématique de rallonger le délai de traitement du futur de l'agriculture suisse, les questions sensibles relatives à l'environnement ayant été incluses dans l'initiative parlementaire 19.475, discutée de manière distincte.

Une minorité regrette, au contraire, que les débats soient suspendus, alors même que le projet du Conseil fédéral constitue une base solide sur laquelle travailler. La minorité souhaiterait pouvoir traiter de cet objet afin de donner une perspective au monde agricole.

Concernant les moyens financiers alloués pour la période allant de 2022 à 2025, la commission recommande, par 13 voix contre 10 et 2 abstentions, de suivre la décision du Conseil des Etats, qui avait légèrement relevé le montant total par rapport à la proposition de l'exécutif.

Finalement, la CER-CN a décidé de déposer un postulat 21.3015 – complémentaire au postulat 20.3931 de sa commission sœur – qui aura pour but de se pencher sur la promotion de la vente directe et des circuits courts ainsi que sur les mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire.¹¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 01.03.2021
KAREL ZIEHLI

La CdF-CN a décidé de suivre, dans les grandes lignes, la chambre haute sur les moyens alloués à l'agriculture pour la période 2022-2025. Tout comme la CER-CN, la commission des finances a proposé d'augmenter certains budgets de dépense, demandant ainsi CHF 30 millions de plus pour l'économie laitière et CHF 15 millions de plus pour financer les infrastructures contribuant à la réalisation des objectifs environnementaux. Finalement, la CdF-CN a décidé de ne pas appliquer la motion Dittli (plr, UR; Mo. 16.3705) sur la correction du renchérissement pour les trois plafonds de dépenses agricoles, résultant ainsi à une augmentation de CHF 143 millions de l'enveloppe financière totale par rapport au projet initial du Conseil fédéral.¹²

Les député.e.s de la chambre du peuple ont délibéré sur le gèle de la nouvelle politique agricole 22+ (PA 22+). Les débats ont été séparés en deux blocs: le premier touchait à la suspension même et le deuxième se penchait sur le budget alloué à l'agriculture pour les quatre années à venir (2022-2025).

Représentée par Céline Amaudruz (udc, GE), la majorité de la CER-CN a proposé, par 14 voix contre 11, à sa chambre de s'aligner sur la décision prise par le Conseil des Etats de suspendre le traitement de la PA 22+. Celle-ci dit redouter, en cas de mise en œuvre des plans du Conseil fédéral, une diminution du taux d'auto-approvisionnement, une augmentation du travail administratif pour les agricultrices et agriculteurs, une hausse des importations, une chute des revenus agricoles et une perte de terres arables. Pour la majorité de la commission, les principales mesures environnementales prévues par la PA 22+ ont été reprises par l'initiative parlementaire 19.475 qui s'attaque tant à la problématique des pesticides qu'à celle des excédents de phosphore et d'azote. Ce volet étant réglé, cela permet d'avoir plus de temps pour approfondir les réflexions sur le devenir de l'agriculture suisse. Une minorité, emmenée par l'agriculteur bio Kilian Baumann (verts, BE), s'oppose à la suspension de la PA 22+, plaidant pour une entrée en matière afin de discuter, entre autres, des mesures concrètes que l'agriculture devra prendre afin de respecter les objectifs climatiques fixés par la Confédération. Ne pas entrer en matière, c'est également repousser de plusieurs années l'ajustement du plafond maximal des paiements directs par exploitation ou l'amélioration du statut de la conjointe, a déploré la minorité.

Le ministre de l'agriculture, Guy Parmelin, a vainement tenté de défendre son projet, argumentant, d'une part, que les pertes de revenus brandies par les opposant.e.s à cette réforme n'étaient pas avérées et d'autre part, que le taux d'auto-approvisionnement allait certes légèrement baisser selon les modèles prédictifs, mais que ceux-ci ne tenaient pas compte des avancées technologiques. Selon le ministre et viticulteur de profession, les bases de la sécurité alimentaire seraient même renforcées, car la PA 22+ prévoit le maintien d'un approvisionnement sur le long terme et non pas uniquement sur le court terme. Pour lui, c'est bien le mandat donné par la population en 2017 et l'inscription dans la Constitution de l'article 104a sur la sécurité alimentaire qui seraient ainsi respectés par le biais de cette réforme. Le ministre de l'agriculture estime, finalement, que d'accepter de discuter du futur de l'agriculture enverrait un signal fort à la population au regard des deux initiatives populaires traitant de la question des pesticides et des éléments fertilisants (initiative pour une eau potable propre et initiative pour une interdiction des pesticides de synthèse) bientôt soumises au corps électoral.

Malgré tout, et à une courte majorité de 100 voix contre 95 (1 abstention), **la politique agricole 22+ a été définitivement suspendue par le Parlement**. Les quelques voix provenant du PLR et du Centre qui se sont rajoutées au bloc formé par la gauche et le groupe vert/libéral n'auront pas suffi à inverser la tendance.

Dans un deuxième temps, le Conseil national a débattu des crédits de financement de la politique agricole pour la période 2022-2025. Par 144 voix contre 14 et 38 abstentions, il s'est aligné sur la proposition du Conseil des Etats d'augmenter à CHF 13'960 millions le budget alloué à l'agriculture, alors que le Conseil fédéral aurait souhaité le limiter à CHF 13'774 millions. Les absentions sont venues des rangs des verts, des socialistes et des verts/libéraux. Ceux-ci ne voulaient pas se positionner sur ce qui s'apparente à un chèque en blanc, la discussion sur la politique agricole ayant été refusée. Toutes les propositions de minorité, dont celle de limiter à 2 ans les crédits, afin de pouvoir en rediscuter une fois la PA 22+ de retour sur la table, et celle demandant d'appliquer au secteur agricole la motion Dittli (Mo. 16.3705) sur les prévisions de renchérissement (ayant pour conséquence une baisse du budget), ont été balayées.

Finalement, le Conseil national a, dans le même temps, accepté le postulat 21.3015 déposé par la CER-CN, qui vise à compléter le rapport demandé par le Conseil des Etats sur deux points: la promotion et le soutien à la vente directe, et la réduction du gaspillage alimentaire.¹³

Les derniers détails concernant les moyens financiers alloués à l'agriculture pour la période 2022-2025 **ont été réglés par le Conseil des Etats**. La chambre haute s'est alignée sur les décisions du Conseil national, les divergences étant minimes.¹⁴

1) BO CE, 1991, p. 435 ss.; BO CE, 1991, p. 735 ss.; BO CE, 1991, p. 920; BO CN, 1991, p. 1261 ss.; BO CN, 1991, p. 203 ss.; BO CN, 1991, p. 2036; FF, III, 1991, p. 1546 ss.; Presse du 5.3.91; NZZ, 11.6. et 21.6.91; LID-Pressdienst, 1691, 8.3.91; Gnuég Heu dune!.

- 2, 18.3.91.
- 2) AB NR, 2016, S. 1376 ff.; BaZ, LT, NZZ, TA, 16.9.16
- 3) AB SR, 2016, S. 913 ff.; AZ, NZZ, 30.11.16
- 4) AB NR, 2017, S. 223 ff.
- 5) AB NR, 2018, S.769 ff.; Rapport du Conseil fédéral du 01.11.2017 – Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole.pdf
- 6) Consultation relative à la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) du 14.11.18; 24H, BaZ, Blick, LT, Lib, NZZ, 15.11.18; BaZ, TA, 16.11.18; WoZ, 22.11.18; NZZ, 24.11.18
- 7) Communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.08.2019; Rapport du Conseil fédéral du 21.08.2019; Blick, NF, NZZ, 22.8.19; SoZ, 25.8.19; NZZ, 11.9., 21.9.19
- 8) Communiqué de presse du Conseil fédéral du 13.02.20; FF, 2020 (p. 3851 ss.); AZ, CdT, Exp, Lib, TA, TG, 14.2.20; LT, 19.2.20; WoZ, 20.2.20; NZZ, 1.4.20; AZ, Exp, Lib, 28.7.20; NZZ, 11.8.20
- 9) Communiqué de presse de la CCA du 08.09.20; Communiqué de presse de la CER-CE du 21.08.20; NZZ, 1.4.20; Lib, 28.7.20; NZZ, 11.8.20; TA, 20.8.20; AZ, NZZ, TA, 22.8.20; NZZ, 26.8.20
- 10) AB SR, 2020, S.1342 ff.
- 11) Communiqué de presse de la CER-CN du 02.02.2021
- 12) Communiqué de presse de la CdF-CN du 01.03.2021
- 13) AB NR, 2021, S.490 ff. ; AB NR, 2021, S.502 ff.
- 14) AB SR, 2021, S.456