Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1985)
Heft: 772

Artikel: Le rêve et la loi
Autor: Delley, Jean-Daniel
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1017612

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Domaine public

J. A. 1000 Lausanne 1

Hebdomadaire romand
N° 772 2 mai 1985

Rédacteur responsable:
Laurent Bonnard

Abonnement
pour une année: 60 francs,
jusqu'à fin 1985: 40 francs
Vingt-deuxième année

Administration, rédaction:
1002 Lausanne, case 2612
1003 Lausanne, Saint-Pierre 1
Tél. 021/22 69 10
CCP 10-155 27

Imprimerie des Arts et Métiers SA

Ont collaboré à ce numéro:
Jean-Pierre Bossy
François Brutsch
Jean-Daniel Delley
André Gavillet
Yvette Jaggi
Charles-F. Pochon
Victor Ruffy

Points de vue:
Jeanlouis Cornuz
Alfonso Jimenez

772

Le rêve et la loi

Aménagement du territoire. La volonté de gérer rationnellement l'occupation du sol, exprimée il y a bientôt vingt ans, se heurte à des difficultés de concrétisation. A ce jour, seule une petite minorité de cantons a élaboré un plan directeur. Au dernier pointage, les réserves de terres cultivables n'atteignent pas, dans plusieurs cantons, le niveau minimum fixé par la Confédération.
Politique agricole. Malgré l'introduction du contingentement laitier, le montant des subventions fédérales a battu tous les records l'an dernier. Dans ce secteur ultra-réglementé, la surproduction — viande et céréales notamment — est une menace endémique.
Politique régionale. Les efforts financiers consentis n'empêchent pas le fossé de se creuser entre les régions du pays et la population de se concentrer dans les zones urbaines, alors que des régions se meurent d'hémorragies démographiques.

On pourrait continuer la liste. Signalons encore, pour mémoire, les difficultés rencontrées par l'Etat dans la gestion de la conjoncture économique: souvent en retard d'une évolution, l'intervention publique déploie ses effets à rebours du bon sens et provoque des résultats inverses de ceux qui sont recherchés.

Echec des politiques publiques. Le phénomène n'est pas propre à la Suisse. Les études empiriques menées aux Etats-Unis et en Allemagne notamment livrent des résultats concordants: effets décevants mesurés aux ambitions affichées.

La grande frénésie qui a saisi les pays industrialisés, en particulier dans les années soixante, cette volonté collective de façonner, de planifier l'avenir dans les grands domaines de la réalité sociale, s'est essoufflée à l'épreuve des faits.
En Suisse, c'est l'idéologie de l'Exposition nationale de 1964 — grands objectifs collectifs dans la croissance —, c'est la décision unanime de construire un réseau de routes nationales qui illustrent cette époque. Les conceptions globales représentent le dernier avatar de cette approche volontariste; elles ne seront probablement jamais concrétisées; le projet de révision totale de la Constitution fédérale est en rade; les conceptions globales de l'énergie, des transports, des médias ne déterminent pas les politiques réelles dans ces secteurs, qui se développent à tâtons, au coup par coup.

On entend d'ici les ricanements suffisants des partisans de l'Etat minimum. N'ont-ils pas toujours affirmé la vanité des buts collectifs et l'incapacité de l'Etat à intervenir dans les modalités subtiles du fonctionnement de la société? N'ont-ils pas insisté sur la supériorité des lois du marché, seules capables de répondre aux besoins et aux aspirations de chacun?

Le recours au mythe de la régulation spontanée, de l'action collective comme simple addition des comportements individuels, renvoie à une autre idéologie; elle fait l'économie d'un diagnostic.

Le diagnostic, précisément. Il est multiple et à plusieurs niveaux. Les buts des politiques publiques sont ambitieux, trop peut-être; ils promettent plus qu'ils ne peuvent tenir. Leur degré de généralité crée le consensus, mais voile les difficultés de leur réalisation. Les instruments choisis sont inadéquats; la loi, générale et abstraite, est un outil rigide, rapidement mis en échec par la complexité et l'évolution rapide de la réalité à laquelle elle s'applique. Le consensus provisoirement atteint se

SUITE ET FIN AU VERSO

SUITE DE LA PREMIÈRE PAGE

Le rêve et la loi

désagrège dans l'application de la loi, les intérêts régionaux et particuliers refont surface. Voilà quelques-unes des raisons qui expliquent le désenchantement à l'égard de l'Etat et de son action.

Pas question de retour à un Etat de nature mythique où intérêts et besoins s'adapteraient comme par miracle, pour le plus grand bien de la collectivité. Les enjeux sont trop importants, aussi bien économiques qu'écologiques. A ce niveau, on ne le sait que trop bien, la liberté ne profite qu'aux puissants.

Des buts moins ronflants, plus opérationnels, discutés dans le détail de leur concrétisation, adaptés continuellement. C'est probablement la voie à défricher pour jeter les bases d'une action publique adaptée à la complexité de la société moderne. Des lois plus souples, moins définitives, précisées au fil de leur confrontation avec la réalité à laquelle elles s'appliquent. Certes, cette manière de voir peut heurter notre conception du droit et de l'Etat de droit. Mais l'action politique — l'expression d'une volonté d'agir collective — exige peut-être d'autres formes que celles héritées de la Révolution française. A nous de les imaginer, aux juristes de se mettre au travail.

J. D.

MONTAGNES, FLOTS ET CENTAINES DE MILLIONS DE FRANCS

Contingentement laitier: louables intentions et effets pervers

Le compte laitier faisait récemment la «une» de l'actualité. Ce n'était pas la première fois, ni la dernière, on s'en doute. Reste qu'en 1984, il a battu tous les records: 814 millions de francs suisses. C'est le coût total de la commercialisation de la production laitière.
La Confédération a déboursé à elle seule 514 millions pour équilibrer ce compte; les producteurs y sont allés d'une soixantaine de millions; et le solde représente le prix payé par les consommateurs.
Pourtant, avec l'introduction, en 1977, du contingentement — le prix garanti ne l'est que pour une quantité fixe — on avait cru pouvoir assainir le marché!
Comment en est-on arrivé là? Et comment ça fonctionne, ou ça ne fonctionne pas. Quelques données de base pour apprécier l'«actualité».

1. Un vieux débat

Le contingentement laitier par exploitation apparaît dans les années trente déjà. Il disparaît avec la guerre. En 1968, c'est la montagne de beurre. Une base légale est créée pour le contingentement, mais elle n'est pas utilisée, car la production se «normalise». Le débat reste pourtant ouvert: le Conseil fédéral et les milieux agricoles sont opposés à cette mesure; elle est brusquement imposée en 1977 par un arrêté urgent et elle entre dans le droit ordinaire en 1979[1].

Que s'est-il passé en dix ans? De 1970 à 1975, la part de la Confédération au compte laitier passe de 126,7 à 375,8 millions de francs. Responsable au premier chef: la mise en valeur du beurre et du fromage — une expression pudique pour exprimer l'abaissement du prix de vente de ces produits. C'est que le marché est saturé; la consommation stagne, alors que pendant la même période, la production continue de croître de 13%.

2. Pourquoi tant de lait?

On essaie alors différentes mesures pour endiguer ce flot de lait: limitation volontaire, quantités indicatives pour les fédérations laitières, retenue au producteur au titre de la mise en valeur, primes aux détenteurs de bétail qui renoncent à la production laitière, augmentation des prix à la production de viande de bœuf et des produits végétaux. Rien n'y fait.

Selon les règles de l'économie de marché, lorsque l'offre dépasse la demande, les prix doivent baisser et provoquer une baisse de l'offre, avec à la clef la disparition d'un certain nombre de producteurs.

Mais la politique agricole postule le maintien d'un grand nombre d'exploitations de type familial et garantit à l'agriculteur suisse un niveau de revenu grâce à une politique des prix fixée autoritairement. Ajoutez-y une augmentation croissante de la productivité et un marché saturé et vous avez l'explication des montagnes et des flots.

3. Objectifs contradictoires

Si, en gros, il y a accord sur les objectifs à attendre, des divergences subsistent sur l'importance relative de chacun d'eux.

Pour le Conseil fédéral, il s'agit surtout de stabiliser, puis de réduire les coûts supportés par la Confédération en limitant la production à 27 millions d'hectolitres.

Les milieux agricoles insistent, eux, en premier lieu sur la garantie du revenu de l'agriculteur. Mais si la production baisse, il faudra alors augmenter les

[1] Données tirées d'une étude non encore publiées sur le contingentement laitier, par H. Hauser, K. Koch et F. Stahel, de l'Université de Saint-Gall.