

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 27 (1990)  
**Heft:** 997

**Artikel:** La commission Popp a pondu son œuf  
**Autor:** Gavillet, André  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1020349>

#### 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:** 22.01.2026

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

# La commission Popp a pondu son œuf

(ag) L'agriculture suisse s'est jusqu'ici bien défendue, professionnellement et politiquement. Certes, elle produit à des coûts qui sont largement au-dessus de ceux de la Communauté européenne, elle-même plus chère que la production mondiale. Mais elle a bénéficié d'une très remarquable augmentation de la productivité. Elle ne couvre pas la totalité des besoins du pays, même s'il y a surabondance de fromage, et abondance de lait ou de viande porcine; la Suisse achète donc à bas prix ce qu'elle ne produit pas, le coût de l'approvisionnement moyen s'en trouve allégé. Enfin les pouvoirs publics lui témoignent sollicitude. Il en coûte un milliard.

Les circonstances ne sont plus désormais aussi favorables. La productivité a ses limites. Humaines d'abord. Combien d'exploitations où le paysan est seul, disposant certes d'un matériel performant, mais à la merci d'un accident ou de toute interruption de travail. Limites écologiques ensuite. L'intensification de la production se heurte aux mesures de protection des sols, au refus de l'élevage industriel, etc.

Mais d'un autre côté une plus large ouverture des frontières sous la pression du GATT (accord général sur les tarifs douaniers) ou de l'Europe exigerait une meilleure capacité concurrentielle. Personne n'ose toucher au prix du sol et aux facteurs essentiels du prix de revient. La contradiction est donc flagrante.

## *De la montagne à la plaine*

La commission instituée par le chef du Département de l'économie publique (commission Popp) a examiné l'ensemble de la question. Elle arrive à la conclusion qu'il ne sera plus possible de protéger l'agriculture par des prix garantis et de creuser encore l'écart avec l'Europe. L'importance accrue du trafic transfrontalier est à lui seul révélateur de la difficulté à s'isoler.

Elle préconise donc les paiements directs. Ce n'est pas une innovation en Suisse. Les paysans de montagne en bénéficient à juste titre notamment. Les paysans de plaine pourraient en profiter à leur tour.

Leur introduction prudente ne poserait pas de problèmes initiaux trop arduos, mais il est évident que, si les prix sont bloqués et que le principe de la garantie

d'un revenu équitable continue à être respecté, les paiements directs prendront une importance toujours plus grande. Et les difficultés apparaîtront alors en plein.

A supposer que la surface soit le critère

deuxième alinéa, proposé:

*Les paiements directs sont fixés par unité de surface, par exploitation, par ménage, par unité de main-d'œuvre ou selon d'autres critères appropriés. Ils peuvent être échelonnés et limités vers le bas et vers le haut.*

Une telle délégation de compétence ne permettrait plus, si ce n'est par la voie budgétaire, au parlement d'orienter la politique agricole.

La consultation nécessaire à la préparation de la loi devrait permettre de mieux décanter. Que veut-on vraiment?

## *La politique contractuelle*

DP a été parmi les premiers, il faut prendre date parfois, à défendre une politique contractuelle. Pourquoi?

La politique contractuelle a deux avantages. Elle respecte la libre décision de l'exploitant. S'il est partie contractante, il s'engage volontairement à certaines prestations.

**Paiements directs.** Ce sont des contributions versées directement par l'Etat à l'agriculteur non pas en fonction d'une quantité de produits livrés, mais en tant que transfert direct de revenu. Les paiements directs sont justifiés par les services rendus à la collectivité: approvisionnement du pays, entretien des paysages, etc. Ils peuvent être liés à certaines conditions, fixées par la loi.

**Politique contractuelle.** Librement et par contrat avec l'Etat ou une organisation reconnue, le paysan s'engage à respecter certains critères de production: utilisation d'engrais, conditions d'engrassement du bétail, etc. En compensation, une part de son revenu est assurée par l'Etat.

*Si les paiements directs permettent une juste indemnisation de certains services rendus par l'agriculture, la politique contractuelle autorise la poursuite d'objectifs plus fins. Elle est déjà pratiquée à petit échelle dans certains cantons où les paysans qui renoncent à l'utilisation d'engrais et laissent se développer des prairies sèches sont indemnisés. On peut imaginer y recourir pour favoriser le maintien de haies, ou pour assurer l'entretien de laies forestières plutôt que leur remplacement coûteux par des chemins bétonnés, etc. Au-delà de ces applications limitées, la politique contractuelle peut-elle convenir à des problèmes structurels ?*

retenue, le sol, indépendamment du travail incorporé, produira une rente, toujours plus élevée.

A supposer que l'exploitant bénéficie en tant que personne des paiements directs, l'adaptation structurelle sera freinée.

Aussi la commission, après avoir étudié plusieurs stratégies, c'est le terme à la mode, et retenu une stratégie moyenne, comme il se doit, propose un article de loi qui permettrait au Conseil fédéral de faire tout et son contraire. Article 29a,

La commission Popp a admis que l'encouragement à une agriculture plus extensive et de méthode plus douce pouvait, sur une base contractuelle, être envisagé. Elle a prévu par un article ad hoc (29b) de donner une base légale à ces encouragements contractuels.

L'idée a donc fait son chemin.

Personnellement, j'avais proposé que le champ d'application dépasse les deux critères d'une production moins intensive et plus douce.

# Où faire des économies ?

**(jd) Savoir à quoi l'on affecte ses ressources est, pour une collectivité, la décision politique par excellence. Chacun est d'accord là-dessus en principe, et pourtant ce n'est guère ainsi que cela se passe: la pesanteur des activités permanentes de l'Etat, les effets induits d'une dépense nouvelle qui sont ensuite inexorables, laissent en réalité une modeste marge d'appréciation; en période d'expansion, il n'est guère besoin de faire des choix; et s'il faut faire des économies, on peut encore fuir la décision politique en les répercutant linéairement du haut en bas de la hiérarchie.**

Et pourtant, il doit y avoir une autre manière d'adapter le budget de l'Etat aux nécessités de l'heure. Nous laisserons de côté ici les mesures techniques — telles que la modification du taux d'amortissement — qui, même si elles peuvent avoir une justification, évitent la question cruciale, ainsi que les interventions sur la part du financement des établisse-

Ce qui frappe, dans l'agriculture, c'est la diversité des situations. Le domaine a-t-il un seuil de rentabilité? Y a-t-il une succession possible? Des spécialisations sont-elles souhaitables? Une diversification?

Un contrat, non pas de paiement direct, mais de garantie de revenu, devrait faciliter les adaptations, éviter les liquidations brutales.

L'administration qui a besoin de critères précis ne peut pas disposer de la liberté d'appréciation des situations individuelles. En revanche, les hommes du métier le pourraient. Je connais le respect dont jouissent les commissions de classification d'amélioration foncière. Les hommes de cette qualité professionnelle seraient en mesure de poser les termes de contrats adaptés à des situations individuelles.

La commission Popp a jugé avec scepticisme une extension du champ contractuel au-delà des critères liés à l'environnement et à la culture extensive.

Je reste convaincu qu'une expérience devrait être tentée.

Lorsque les paiements directs auront montré leurs limites et leur rigidité, il sera bon que l'on puisse faire le point sur les premiers résultats (succès ou difficultés) d'une politique contractuelle élargie.

A suivre. Notamment dès publication du rapport complet, à mi-juin. ■

ments publics (l'Hôpital, par exemple) qui doit être payée par l'Etat. Cela posé, au moins trois sources d'économies mériteraient d'être soigneusement explorées:

— *L'arrosage généralisé des prestations sociales.* Du pécule de course d'école au logement subventionné, il est de bon ton de soutenir que chacun doit être bénéficiaire de quelque chose pour éviter de créer une catégorie d'«assistés». Moyennant quoi ceux qui en ont vraiment besoin ne sont pas suffisamment aidés (et doivent donc, en fin de compte, recevoir ce complément qui fait bon marché de leur susceptibilité). Pour toutes sortes de prestations, il n'y a pas d'objection sérieuse à la mise sur pied d'un tarif lié aux ressources.

— *Les rentes de situation.* S'il est toujours délicat de citer des exemples, il n'en demeure pas moins que bien des activités, après avoir eu leur justification, trouvent en leur perpétuation leur raison d'être — voire de gonfler. Un effort de lucidité s'impose également en

vue de privilégier l'accroissement de la productivité: rechercher des moyens moins coûteux de réaliser telle prestation. Les activités de jeunesse sont un exemple intéressant d'une période d'adaptation — les années 60 — qui a requis un effort de la collectivité; en créant les centres de loisirs et en payant les moniteurs, le secteur public a largement asphyxié le secteur paroissial ou associatif; aujourd'hui des sommes toujours plus considérables sont consacrées à des dépenses sans proportion avec le nombre de bénéficiaires.

— *Les charges inflationnistes.* Genève connaît un régime d'adaptation des traitements à la hausse du coût de la vie qui n'est pas compatible avec la cure de désintoxication que représente la suppression de la progression à froid: alors que la croissance de l'impôt n'est désormais plus supérieure à l'inflation (sauf, bien sûr, en cas d'enrichissement réel des contribuables), les charges de personnel sont, elles, supérieures: à l'augmentation nominale des traitements s'ajoute en effet une prime, d'un montant variable, censée indemniser l'inflation subie durant l'année écoulée. Un système bien sympathique, puisqu'il arrondit coquettement la feuille de paie une fois par an, mais qui n'a de justification ni sur le plan économique ni sur le plan du marché de l'emploi: ce n'est pas cela qui amène quelqu'un à rester ou à venir au service de l'Etat. Dans cet ordre d'idée, il y aurait aussi lieu de rediscuter l'attribution d'une prime de fidélité aux fonctionnaires. Petits sucs pour les uns, gros diabète pour le budget... ■

## EN BREF

Christoph Blocher, le remuant conseiller national de l'UDC zurichoise, vient de visiter la République démocratique allemande en voie de disparition. Il a déclaré à une assemblée de son parti que le mot «socialiste» ne pouvait plus être utilisé en RDA et il espère que ce sera aussi bientôt le cas chez nous.

Au cours d'un petit voyage d'étude d'une organisation de transport zurichoise, le professeur Jakob Maurer, de

l'Ecole polytechnique fédérale, a fait remarquer qu'à l'échelle du monde et même de l'Europe, Rail 2000 n'est en réalité que la solution à donner au tram helvétique et le réseau zurichois «S-Bahn» qu'un service d'aménée de quartier. Affaire de dimension.

L'information culturelle transfrontalière fonctionne dans la région du lac de Constance. Des *Kultur-Blätter* paraissent en quatre éditions et signalent des manifestations schaffhousoises, saint-galloises, zurichoises, badoises, bavaroises et du Vorarlberg. L'Europe des voisins.