

Rapport de gestion 1996

**Rapport du Conseil fédéral
sur sa gestion**

**Rapport du Conseil fédéral du 26 février 1997
sur sa gestion et sur les points essentiels de la gestion de
l'administration fédérale en 1996**

**Rapports du Tribunal fédéral du 20 février 1997
et du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1996
sur leur gestion en 1996**

Motions et postulats des conseils législatifs en 1996

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport de gestion 1996.

Le présent document comprend le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion et l'arrêté fédéral approuvant les quatre parties du rapport citées en marge. Les trois dernières paraîtront en volumes séparés.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 février 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

RAPPORT DU CONSEIL FÉDÉRAL SUR SA GESTION

Introduction	1
--------------	---

Première section: Points essentiels de la gestion du Conseil fédéral

A Le cadre institutionnel et financier

A/1 Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution	
A/1.1 Nouvelle étape de la réforme de la constitution fédérale	4
A/1.2 Avancement de la réforme du gouvernement et de l'administration	5
A/1.3 Situation de la Caisse fédérale de pension: position du Conseil fédéral et mesures prises	6
A/2 Politique budgétaire et finances fédérales	
A/2.1 Assainissement des finances fédérales: décisions prises dans le cadre du budget 1997	7

B Les tâches essentielles

B/1 Economie et compétitivité	
B/1.1 Concrétisation de la réforme des PTT	8
B/1.2 Introduction de la deuxième étape de la réforme agricole (politique agricole 2002)	9
B/1.3 Mesures destinées à combattre l'ESB	10
B/3 Sécurité sociale - politique sociale - santé publique	
B/3.1 Perspectives de financement des assurances sociales	11
B/3.2 Exécution de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie	12
B/4 Infrastructure - environnement - organisation du territoire	
B/4.1 Bases d'une politique des transports axée sur le développement durable et l'économie de marché	13
B/5 Relations internationales	
B/5.1 Etat des négociations bilatérales avec l'UE à la fin de 1996	15
B/5.2 Avoirs en déshérence après la deuxième guerre mondiale: réactions internationales et position du Conseil fédéral	17
B/6 Sécurité	
B/6.1 Bilan de la présidence suisse de l'OSCE	18

Deuxième section: Programme de la législature 1995-1999: Rapport pour l'année 1996

A Le cadre institutionnel et financier

A/1 Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution	
A/1.1 Révision de la constitution	20
A/1.2 Administration et gestion de l'administration	20
A/2 Politique budgétaire et finances fédérales	
A/2.1 Assainissement à long terme	22
A/2.2 Développement des transports publics	23

B Les tâches essentielles

B/1 Economie et compétitivité	
B/1.1 Concurrence en général et dans le domaine des postes et télécommunications en particulier	24
B/1.2 Agriculture	24
B/2 Formation et recherche orientées vers l'économie et la société	
B/2.1 Hautes écoles spécialisées - Politique en matière de recherche et de formation	25

B/3 Sécurité sociale -Politique sociale - Santé publique	
B/3.1 Travaux préliminaires dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale	26
B/3.2 AVS/AI - Prestations complémentaires - Assurance-maternité	27
B/3.3 Politique des migrations	28
B/3.4 Lutte contre les toxicomanies - Législation en matière de techniques de procréation et de génie génétique	29
B/3.5 Compréhension et échanges entre les communautés linguistiques - Politique culturelle	29
B/4 Infrastructure - environnement - organisation du territoire	
B/4.1 Extension du réseau et de l'offre dans le domaine des transports	30
B/4.2 Politique en matière de transports et de climat: mesures axées sur les principes de l'économie de marché	31
B/4.3 Politique en matière d'énergie et d'environnement	31
B/4.4 Politique régionale	32
B/5 Relations internationales	
B/5.1 Négociations bilatérales sectorielles avec l'UE	33
B/5.2 Relations internationales bilatérales et multilatérales	33
B/6 Sécurité	
B/6.1 Présidence suisse de l'OSCE et envoi de bérets jaunes en Bosnie	35
B/6.2 Promotion de la paix et Partenariat pour la paix	36
B/6.3 Lutte contre le crime organisé	37

Troisième section: Renforcement de la cohésion nationale

1. Encouragement de la coopération au sein du système fédéraliste
2. Equilibre régional
3. Compréhension mutuelle et échanges culturels
4. Bases communes de l'Etat fédéral

Quatrième section: Questions des commissions de gestion des Chambres fédérales: Réponses du Conseil fédéral

A Le Cadre institutionnel et financier

A/1 Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution	
1) Réponse interdépartementale aux problèmes	42
2) Coordination des organes de contrôle de la Confédération	44
3) Problèmes au niveau de l'application des lois	45
4) Formes de privatisation des différents offices	48
5) Réorganisation de l'Office fédéral des assurances privées	49
6) Service fédéral de médiation	50

B Les tâches essentielles

B/3 Sécurité sociale - politique sociale - santé publique	
7) Chômage chez les jeunes	51
8) Application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, offices régionaux de placement	53
9) Loi sur l'assurance-maladie	55
10) Langues de communication entre l'administration et les citoyens	57
B/5 Relations internationales	
11) Solidarité	59

Annexe no 1: Vue d'ensemble des objectifs du Conseil fédéral pour 1996: Bilan fin 1996	61
Annexe no 2: Objets parlementaires planifiés pour 1996	63

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion

La situation économique difficile dans laquelle se trouve notre pays n'a pas connu d'embellie en 1996. L'espoir d'une lente amélioration de la conjoncture s'est avéré prématuré. On estime que le recul du produit intérieur brut devrait être de 0,75 pour cent alors qu'à la fin de l'année le taux de chômage officiel atteignait son chiffre le plus élevé avec 5,3 pour cent, correspondant à 190'000 personnes sans emploi. L'évolution des structures économiques s'est poursuivie à l'échelle mondiale et dans notre pays où elle s'est manifestée par des fusions et des restructurations importantes, notamment dans les secteurs de l'industrie pharmaceutique, des banques et des assurances comme dans celui de la brasserie. L'évolution des structures s'est également soldée par des suppressions d'emplois et des réductions de salaires dans les secteurs public et privé. Beaucoup de nos concitoyens ont été touchés. Dans ce contexte, le rejet de la loi sur le travail apparaît comme le refus d'une libéralisation qui allait trop loin. Le cas de l'aéroport de Genève-Cointrin, désavantagé par la décision de Swissair de rationaliser ses activités, illustre bien les vives réactions des régions qui ont été pénalisées par la politique de certaines entreprises. S'agissant de l'agriculture, la politique d'ouverture du marché a pris corps dans un article constitutionnel. La nécessité d'adapter le secteur agricole, lequel a dû affronter de nouveaux problèmes de taille avec l'épidémie d'encéphalite spongiforme bovine, conserve néanmoins toute son actualité. Sur le plan international, la Suisse a dû faire face à la question des avoirs en déshérence après la deuxième guerre mondiale. En ce qui concerne cet événement, il est apparu que notre pays devra affronter son histoire récente, notamment sa politique pendant la deuxième guerre mondiale, avec plus de franchise que par le passé.

Cette évolution et ces événements, prévus ou non, ont fortement marqué la gestion du Conseil fédéral en 1996. La politique gouvernementale s'est donc concentrée à la fois sur des mesures ponctuelles et sur des travaux de réforme et de réaménagement des structures à long terme. En ce qui concerne ces derniers travaux, le Conseil fédéral s'est fondé sur les perspectives de développement de la Suisse à moyen et à long terme, plus précisément sur les priorités du programme de la législature 1995-1999: renforcement de la cohésion nationale, renforcement de la capacité d'action de l'Etat, renforcement du bien-être général et, en tant que dimension plurisectorielle, démarches destinées à assurer un développement durable.

En 1996, les stratégies et les mesures visant au renforcement du bien-être général ont acquis un relief particulier en raison des événements. Au cours de l'année sous revue, il a fallu poursuivre systématiquement l'ouverture de secteurs protégés du marché intérieur afin de garantir leur compétitivité. Les projets de libéralisation de la poste, des télécommunications et du secteur agricole, prévus pour 1996, ont été présentés et la nouvelle législation sur le marché intérieur est entrée en vigueur. Pour combattre le chômage on s'est en outre attaché à la promotion du placement et de la réinsertion des chômeurs. Dans le secteur clé de la formation et de la recherche, qui déterminera le développement économique de la Suisse à long terme, le Conseil fédéral a pris les mesures nécessaires à la mise en place des nouvelles hautes écoles spécialisées dans les délais prévus. La politique gouvernementale n'a néanmoins pas encore réussi à améliorer la situation préoccupante du marché du travail. La

priorité a été accordée à l'assainissement des finances fédérales, selon la volonté du Conseil fédéral et du Parlement. Dans le budget 1997, les crédits bloqués correspondent encore à deux pour cent de l'ensemble des dépenses. Au vu de la dégradation du marché du travail le Conseil fédéral a néanmoins décidé, après avoir entendu les partis et les partenaires sociaux, de libérer des fonds d'un montant équivalent à celui des crédits bloqués afin de soutenir la conjoncture. Au centre de la série de mesures qui devront être préparées figurent des programmes d'investissements publics, qui serviront notamment au maintien de la substance des infrastructures. Ces mesures seront examinées par le Parlement en même temps que les réformes prévues dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

La sauvegarde à long terme du pôle économique nécessite la prise de décisions en matière de transports. Le Conseil fédéral a présenté au Parlement ses projets de redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, de réforme des chemins de fer, de construction et de financement de l'infrastructure des transports publics. Il s'agit là de projets globaux qui témoignent d'une politique des transports respectueuse de la nature comme des ressources et conforme à l'économie de marché, tant sur le plan de l'infrastructure que sur celui de l'exploitation.

L'évolution économique a fait apparaître la nécessité de mesures sociales permettant d'atténuer les effets des mutations structurelles. Il s'est avéré que l'équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et financiers était aussi difficile à atteindre que crucial pour sortir de la crise économique et sociale actuelle. Les bases des décisions de principe visant à orienter la politique sociale n'ont pas encore été jetées car les travaux préliminaires relatifs aux perspectives de financement de nos oeuvres sociales ne sont pas terminés. La plupart des projets sociaux prévus ont par conséquent dû être adaptés. Il en va de même de la formulation de notre politique des migrations.

Pour relever les nouveaux défis, il est capital que les finances de l'Etat soient saines. En 1996, l'accent a été mis sur l'assainissement à long terme des finances fédérales, dans le cadre de la préparation du projet de réforme structurelle. Les finances jouent un rôle décisif dans l'exécution des tâches de l'Etat. Or, il est très difficile d'élaborer des propositions consensuelles dans ce domaine, comme l'ont montré à plusieurs reprises les procédures de consultation et le verdict des urnes. Certains retards par rapport aux objectifs fixés étaient par conséquent inévitables. Un véritable renversement de la tendance a néanmoins été observé avec le budget de 1997. Pour la première fois les dépenses de l'Etat ne devraient pas augmenter par rapport au budget 1996. Le projet du Conseil fédéral prévoyait un plafonnement nominal au niveau de l'année précédente.

Le Conseil fédéral estime la réforme de la constitution de la plus haute importance politique. Il a présenté son projet de constitution au Parlement comme prévu. Malgré le rejet de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration lors de la votation populaire du 9 juin 1996, la réforme du gouvernement n'a subi qu'un retard insignifiant puisque le Conseil fédéral a pu présenter aux Chambres une nouvelle version de la loi le 16 octobre 1996. Quant à la réforme de l'administration, les travaux préparatoires en vue des décisions de principe que doit prendre le Conseil fédéral ont été achevés dans les délais prévus.

L'évolution de nos relations internationales a été globalement positive en 1996. La fermeté du Conseil fédéral et de la délégation suisse a permis de faire avancer de manière significative les négociations bilatérales sectorielles avec l'UE. Toutefois, contrairement aux sou-

haits du Conseil fédéral, les négociations dont l'issue positive devrait contribuer à rendre plus favorable l'évolution économique future n'ont pas encore abouti. Les objectifs fixés ont été largement atteints en ce qui concerne les relations économiques extérieures avec nos partenaires commerciaux et la coopération au développement. En 1996, la Suisse a exercé la présidence de l'OSCE et a par conséquent assumé la responsabilité générale de l'application de l'accord de paix en Bosnie-Herzégovine, ce qui lui a permis d'apporter une contribution essentielle à la promotion de la paix, au respect des droits de l'homme et à la démocratie dans cette zone de conflits. L'engagement de la Suisse au sein de l'OSCE a largement contribué à la renommée internationale de notre pays. Les discussions suscitées par l'attitude de la Suisse concernant les avoirs en déshérence après la deuxième guerre mondiale ont néanmoins assombri le tableau.

S'agissant du renforcement de la cohésion nationale, le Conseil fédéral a été actif dans des domaines très divers de la législation en 1996. Il a notamment oeuvré en faveur de la collaboration au sein de l'Etat fédéral et de l'équilibre entre les régions dont le potentiel de développement est différent. Il vise à encourager la compréhension et les échanges culturels et à consolider les bases communes de l'Etat fédéral. L'évolution des structures économiques a montré qu'une politique cohérente de cohésion sociale et nationale s'imposait plus que jamais. En 1996, le Conseil fédéral a plus d'une fois invité les milieux économiques à prendre en compte les répercussions sociales et politiques de leurs décisions en matière d'implantation.

Dans l'ensemble, la politique du Conseil fédéral s'inscrit dans le droit fil des efforts internationaux en matière de développement durable, en faveur duquel la Suisse s'est engagée en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro. Le Conseil fédéral estime que le développement durable passe par une mobilité respectueuse des ressources naturelles, la réduction et la prévention des atteintes à l'environnement, ainsi que l'exploitation optimale des sources d'énergie et des matières premières. Le développement durable nécessite également la mise en place d'un réseau social solide ainsi que des mesures visant à apaiser, sur le plan national et international, les éventuels conflits sociaux. Le Conseil fédéral est en outre persuadé que le développement durable exige un Etat efficace et financièrement sain, lequel ne saurait exister sans une économie dynamique.

Sur le plan formel, le présent rapport de gestion reprend les objectifs et les mesures esquisés dans le programme 1996 du Conseil fédéral, du 14 février 1996. Il contient un aperçu général de la gestion du Conseil fédéral et approfondit les points essentiels de l'année. Il rend compte de la réalisation des objectifs, des divergences constatées et des imprévus. La troisième partie contient un résumé des mesures prises par le Conseil fédéral en vue de renforcer la cohésion nationale selon les objectifs de la législature et le rapport du 22 octobre 1993 des commissions de la compréhension du Conseil national et du Conseil des Etats. Enfin, le présent rapport contient les réponses du Conseil fédéral aux questions de nature politique posées par les Commissions de gestion des Chambres pendant l'année sous revue.

Le rapport du Conseil fédéral sur les points essentiels de la gestion de l'administration contient des informations complémentaires sur certains sujets et les réponses à des questions spécifiques des Commissions de gestion.

Première section: Points essentiels de la gestion du Conseil fédéral

A Le cadre institutionnel et financier

A/1 Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution

A/1.1 Nouvelle étape de la réforme de la constitution fédérale

La réforme de la constitution a été marquée durant l'année sous revue par l'achèvement de la procédure de consultation sur l'avant-projet de constitution 1995 (AP 95) et par la préparation du message relatif à une nouvelle constitution fédérale. Quelque 550 institutions et organisations et plus de 11'000 particuliers ont exprimé leur avis lors de la procédure de consultation. Les résultats ont entériné la conception du Conseil fédéral: la réforme doit faire apparaître clairement ce qui constitue aujourd'hui la réalité constitutionnelle vécue et le droit constitutionnel impératif. Les lacunes actuelles du texte constitutionnel doivent être comblées, la structure et le style doivent être améliorés, la densité normative doit être réglée de manière uniforme et le droit constitutionnel doit être adapté à la réalité. La réforme des "droits populaires" et celle de la "justice" s'inscrivent également dans la réforme de la constitution, conçue de manière progressive. Les propositions formulées à cet effet visent à garantir, à l'avenir aussi, la capacité de fonctionnement de la démocratie directe et de la Cour suprême ainsi qu'à concentrer la participation démocratique des citoyens sur des décisions importantes. Les deux trains de réforme "droits populaires" et "justice", qui ont également suscité une approbation majoritaire, ont été qualifiés d'ensembles en soi équilibrés.

L'AP 95 a été en partie remanié sur la base des avis formulés lors de la consultation. Certaines dispositions relatives aux rapports entre la Confédération et les cantons ont été critiquées par les cantons. D'intenses discussions avec les représentants des cantons ont finalement débouché sur un consensus, qui s'inspire de la réalité constitutionnelle contemporaine des relations entre la Confédération et les cantons. Parmi les modifications opérées, on citera par exemple l'engagement plus marqué en faveur d'un développement durable, l'inscription du respect du droit international au nombre des principes qui régissent l'Etat, l'introduction d'un catalogue des objectifs importants de la politique extérieure de la Suisse et le remaniement de la disposition relative aux buts sociaux ainsi que de la section consacrée à l'économie. De nombreuses corrections ont en outre été apportées à la structure de détail du projet.

Dans le train de réforme "droits populaires", le Conseil fédéral propose de porter à 150'000 (200'000 dans l'AP 95) le nombre de signatures exigées pour les initiatives populaires ten-

dant à une révision totale ou partielle de la constitution. De plus, il prévoit l'institution d'un droit d'initiative de huit cantons. Par ailleurs, le référendum facultatif en matière administrative et financière a été remanié. Un tel référendum devra faire l'objet d'une décision de la majorité des deux conseils et non - comme le prévoyait l'AP 95 - d'un tiers des membres de chaque conseil. La nouvelle réglementation du référendum en matière de traités internationaux a également été adaptée aux résultats de la procédure de consultation: l'extension de cette forme de référendum est limitée, dans la mesure où seuls les traités importants seront sujets au référendum; on renonce à restreindre le référendum en matière législative pour des actes d'exécution importants. En revanche, on a introduit la possibilité de présenter une solution globale permettant de soumettre au référendum l'arrêté d'approbation du traité international en même temps que les modifications de lois liées à la mise en oeuvre du traité.

Les propositions concernant la réforme de la "justice" ont elles aussi été remaniées à la lumière des avis émis lors de la consultation: une unification n'est par exemple plus seulement prévue pour la procédure pénale, mais aussi pour la procédure civile. En outre, le principe de l'auto-administration du Tribunal fédéral fait l'objet d'une mention expresse. Par ailleurs, la base constitutionnelle permettant de limiter l'accès au Tribunal fédéral a été reformulée.

Le Conseil fédéral soumet au Parlement trois arrêtés fédéraux distincts (Mise à jour, Réforme des droits populaires et Réforme de la justice) qui pourront faire l'objet de votations populaires simultanées ou échelonnées.

A/1.2 Avancement de la réforme du gouvernement et de l'administration

La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), adoptée par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 1995, a fait l'objet d'un référendum à l'issue duquel elle a été rejetée par le peuple le 9 juin 1996. Le motif de ce rejet tenait surtout à l'institution des nouveaux secrétaires d'État. Donnant suite à plusieurs interventions parlementaires, le Conseil fédéral a alors décidé de représenter les aspects non contestés du projet. L'institution des nouveaux secrétaires d'État a été remplacée par les anciennes dispositions concernant les secrétaires d'État en titre qui figurent dans la loi sur l'organisation de l'administration (LOA) actuellement en vigueur. Le message afférent a été adopté le 16 octobre 1996.

Le Conseil fédéral ne s'est écarté de la version adoptée par le Parlement que dans la mesure où cela était rendu nécessaire par l'abandon de l'institution des secrétaires d'État. Il a délibérément renoncé à revenir aux premières propositions qui figuraient dans le message de 1993. Il a repris tous les amendements adoptés, parfois contre son gré, au cours du débat parlementaire. Le conseil prioritaire a dès lors pu traiter le projet rapidement, en se concentrant sur l'essentiel.

Le nouveau projet de LOGA ne doit pas faire illusion: une partie essentielle de la réforme du gouvernement et de l'administration ne pourra pas être réalisée sous la forme initialement prévue par le gouvernement et le Parlement. Nous estimons cependant judicieux d'adopter le projet dans sa version réduite, car même sans l'institution des nouveaux secrétaires d'État, la loi apporte des innovations importantes, en particulier le transfert du Parlement au gouvernement de la compétence relative à l'organisation de l'administration, et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion (gestion axée sur les résultats, selon les princi-

pes de la nouvelle gestion publique). En outre, la LOGA est, de façon générale, une loi de conception plus moderne, notamment par sa structure systématique. Sur plusieurs points, elle est plus conforme aux réalités actuelles et plus à même de répondre aux exigences futures que la LOA. Tel est le cas notamment des nouveaux principes de direction (art. 8 et 36 de la nouvelle loi), et de l'ensemble du chapitre "Planification, coordination et conseils" (art. 51 et suivants).

La nouvelle loi servira aussi de base aux travaux ultérieurs de la première phase de la réforme du gouvernement (RG 93). Une organisation de projet interdépartementale, appuyée par une société de conseil en entreprise, examine actuellement les secteurs d'activité de l'administration fédérale qui pourraient faire l'objet de regroupements, de subdivisions, voire de suppressions. Les mandataires externes ont remis au Conseil fédéral, le 16 décembre 1996, leur rapport, qui contient diverses propositions de solutions tendant à une amélioration des structures, ainsi qu'une ébauche de conception entièrement nouvelle de l'administration. Cette dernière dépasse toutefois le cadre de la LOGA. Nous examinerons ces propositions et prendrons nos premières décisions dans le courant de l'année.

Nous abordons les questions touchant la coordination des activités du gouvernement et de l'administration, la coordination des organes de contrôles, et d'autres aspects de l'organisation de l'administration dans la quatrième section (réponses du Conseil fédéral aux questions des Commissions de gestion des deux conseils).

A/1.3 Situation de la Caisse fédérale de pension: position du Conseil fédéral et mesures prises

Une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la gestion de la Caisse fédérale de pension (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP a été instituée par arrêté fédéral du 4 octobre 1995. Elle a rendu son rapport destiné aux Chambres fédérales le 7 octobre 1996.

Le 13 novembre 1996, le Conseil fédéral s'est prononcé sur ledit rapport. Dans son avis, il rend notamment hommage à la partie du rapport consacrée à l'analyse de la situation, qui est particulièrement convaincante et qui, conjointement aux recommandations concrètes touchant aux domaines "systèmes informatiques", "finances" et "conduite et organisation", représente une aide précieuse pour résoudre les problèmes de la CFP. Compte tenu des problèmes qui lui avaient été signalés, le Conseil fédéral reconnaît qu'il aurait dû réagir plus promptement et plus efficacement et qu'il aurait dû soutenir plus activement le chef de département concerné dans la recherche d'une solution. Les problèmes sont la conséquence d'erreurs de gestion commises notamment à l'échelon de la Caisse fédérale d'assurance (CFA), du département compétent et partiellement aussi au niveau du Conseil fédéral. Ce dernier réexaminera en détail son devoir de surveillance de la gestion des départements et cherchera à améliorer la situation. Il refuse en revanche d'étendre la haute surveillance du Parlement, estimant que cette mesure n'est pas appropriée.

Fin juillet 1996, un groupe d'experts présidé par M. Peter Arbenz a été chargé par le chef du Département fédéral des finances d'analyser le fonctionnement de la CFA. Ce groupe a pour tâche d'analyser les implications des différents problèmes et de procéder à une évaluation globale des solutions envisageables, notamment des propositions de la commission d'en-

quête, en vue d'élaborer, le cas échéant, une stratégie qui permettra de surmonter les problèmes aigus que connaît la caisse et les futurs défis auxquels la Confédération sera confrontée dans le domaine de la prévoyance du personnel. En sa qualité d'organe consultatif du chef du département, le groupe d'experts n'intervient pas au niveau de l'exécution des tâches de la CFA et n'assume aucune responsabilité directe de gestion.

Compte tenu de la variété et de la complexité des problèmes à résoudre, il ne faut pas s'attendre à ce que les efforts d'assainissement entrepris portent rapidement des fruits. Les différentes mesures mises en oeuvre durant l'exercice écoulé ont permis d'enregistrer des progrès et des améliorations, mais n'ont pas empêché les revers. L'avenir ne sera lui non plus pas marqué uniquement par des succès. Néanmoins, grâce à une démarche systématique, on arrivera à remédier graduellement aux défaillances en normalisant l'administration de la caisse.

A/2 Politique budgétaire et finances fédérales

A/2.1 Assainissement des finances fédérales: décisions prises dans le cadre du budget 1997

En dépit de mesures d'économies drastiques et d'un plafonnement des dépenses au niveau du budget de 1996, le projet de budget du Conseil fédéral prévoit un déficit de 5,5 milliards de francs pour 1997. Il a fallu adopter des arrêtés fédéraux urgents dans les domaines de l'AVS, de l'assurance-chômage et de l'application du blocage des crédits. Le budget 1997 est un pas important vers un équilibre à moyen terme des finances fédérales. Simultanément, le Conseil fédéral tient compte des difficultés actuelles de la situation conjoncturelle. C'est ainsi que les infrastructures des transports et les constructions fédérales n'ont pas été touchées par les coupes budgétaires et que l'on a introduit un blocage des crédits qui jouera le rôle de budget complémentaire.

Le plafonnement des dépenses masque cependant des évolutions contrastées. Ainsi, les crédits affectés au trafic et à l'agriculture s'inscrivent en forte hausse en raison du nouveau mode de comptabilisation des prêts aux CFF et de l'accroissement des paiements directs (env. 2 milliards). Les domaines dans lesquels les dépenses reculent par rapport à l'année précédente sont notamment la prévoyance sociale, les finances et les impôts, la défense nationale ainsi que les relations avec l'étranger. Corrigées des paiements exceptionnellement élevés versés au titre de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, les dépenses consacrées à la prévoyance sociale sont cependant en augmentation. Le personnel fédéral contribue lui aussi à l'assainissement des finances fédérales. Dans ce domaine, les mesures principales concernent d'une part les salaires, avec la suppression de l'ancienne allocation familiale, la modification de la répartition des cotisations ANP, l'absence de toute compensation du renchérissement, la réduction des augmentations individuelles de salaire, le sacrifice salarial des cadres et la diminution des salaires initiaux, et d'autre part les postes, avec le remplacement différé des fonctionnaires quittant leur poste.

Le gel des dépenses implique l'adoption de trois arrêtés fédéraux urgents. Dans le domaine de l'AVS, la Confédération renonce, jusqu'en l'an 2002, à verser la contribution spéciale

destinée à financer la retraite à la carte alors que les indemnités journalières versées au titre de l'assurance-chômage sont notamment réduites. Compte tenu de la situation économique toujours aussi morose, le Conseil fédéral propose de combiner les réductions ciblées de dépenses avec un blocage général des crédits applicable en fonction de l'évolution de la conjoncture. A quelques exceptions près, ce blocage concerne toutes les dépenses et il peut être abrogé par le Conseil fédéral au printemps 1997 si la récession perdure. Cette compétence ne peut toutefois être conférée au Conseil fédéral que par la voie d'un arrêté fédéral urgent.

Malgré une réduction supplémentaire des dépenses dans les domaines du DMF, des prestations de services de tiers et des constructions civiles ainsi que la nouvelle option ayant trait à l'ESB, les décisions relatives au budget 1997 prises par le Parlement durant la session d'hiver ont fait passer le déficit à 5,8 milliards. Cet alourdissement découle notamment des prêts supplémentaires devant être accordés à l'assurance-chômage en raison de l'accroissement du chômage ainsi qu'à la hausse des crédits destinés aux routes nationales.

Outre les restrictions prévues dans le cadre du budget 1997, de nombreuses mesures destinées à assainir durablement les finances de la Confédération ont été prises ou n'attendent plus qu'une décision. Ces différentes mesures sont expliquées en détail dans la deuxième section (Politique budgétaire et finances fédérales).

B Les tâches essentielles

B/1 Economie et compétitivité

B/1.1 Concrétisation de la réforme des PTT

La nouvelle réglementation du secteur de la poste et des télécommunications, proposée par le Conseil fédéral le 10 juin 1996, devrait être réalisée le 1er janvier 1998 - en même temps que l'Union Européenne. La loi sur l'organisation de la Poste (LOP) et celle sur l'entreprise de télécommunications (LET) devraient entrer en vigueur à cette date, de concert avec les deux lois sur les services fondamentaux (poste et télécommunications; LPO / LTC). Ces deux premiers actes législatifs donnent aux entreprises les moyens de gestion et la liberté qui leur permettent de s'affirmer dans un environnement en mutation. Il ne suffit cependant pas de les mettre en vigueur. En effet, les deux entreprises devant d'emblée être dotées de nouvelles structures viables, le processus de réforme devra être pratiquement achevé le 1er janvier 1998.

Le Conseil fédéral a commencé la discussion sur les propositions de mise en oeuvre de la réforme le 23 octobre 1996, date à laquelle il a donné aux départements responsables des indications sur la marche à suivre et sur les décisions formelles qu'il s'agirait de prendre en 1997. Selon le nouveau droit, il défend désormais les intérêts du propriétaire de ces entreprises (la Confédération); il tient donc à ce que leur potentiel de réussite soit exploité le plus

possible. Ses prérogatives sont les suivantes: il définit pour quatre ans les objectifs stratégiques de la Poste et de Télécom S.A.; il exerce son influence au sein des conseils d'administration ainsi que lors de l'assemblée générale de Télécom, en sa qualité d'actionnaire principal; il nomme les administrateurs de la Poste ainsi que le premier conseil d'administration de Télécom, sur la base de critères spécifiques; par ailleurs, il décide des bilans d'ouverture des deux entreprises; enfin, s'agissant de Télécom, il publie les premiers statuts et se prononce, dans les limites des dispositions légales, sur la vente des actions (privatisation partielle).

Les attributions des organes de Télécom (assemblée générale, conseil d'administration, direction) sont régies par les dispositions sur les sociétés anonymes du code des obligations. Celles des organes de la Poste (conseil d'administration, direction) obéissent dans une large mesure aux mêmes règles. Les administrateurs des deux entreprises ont notamment pour tâche de concrétiser dans la démarche de l'entreprise les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. De plus, ils leur appartient de soutenir et de contrôler le management.

Etant donné l'ampleur des travaux préparatoires (préciser les objectifs stratégiques des deux entreprises, la Poste et Télécom S.A., définir les exigences posées aux administrateurs, faire reposer les bilans d'ouverture sur des bases solides, réaliser une stratégie de privatisation partielle de Télécom, etc.), un organisme a été chargé de mener à bien le projet. Les responsables des PTT et les services compétents de l'administration préparent des solutions communes qui seront soumises au Conseil fédéral. Des changements ont déjà eu lieu au sein des deux entreprises, à la faveur des projets dits "Change Poste" et "Change Télécom".

L'administration n'a pas suffisamment de compétence et d'expérience pour résoudre tous les problèmes que pose la fondation de la société Télécom et sa privatisation partielle. Sur mandat du Conseil fédéral, elle a donc fait appel à une firme de renommée internationale: Morgan Guaranty Trust Company of New York (J.P. Morgan).

Outre la restructuration des entreprises, les deux lois sur les services fondamentaux, la LPO et la LTC, devraient pouvoir être appliquées dès le 1er janvier 1998. La seconde, notamment, exige des préparatifs substantiels, dont la réorganisation fondamentale de l'OFCOM. Simultanément, il faudra que la commission de la communication puisse être opérationnelle en temps voulu. Les ordonnances d'exécution sont aussi en préparation. Autre cheval de bataille: le secteur des communications mobiles, où il s'agit de créer les conditions propices à l'octroi d'une concession en 1998.

B/1.2 Introduction de la deuxième étape de la réforme agricole (politique agricole 2002)

En approuvant le message du 26 juin 1996 sur la politique agricole 2002, le Conseil fédéral a lancé la deuxième étape de la réforme agricole. Annoncée en 1992 dans le Septième rapport sur l'agriculture, cette réforme a pour objectif d'assurer à l'agriculture la place qui lui revient dans notre société moderne où prédominent l'industrie et les services. La première étape, qui portait sur l'institution en 1993 des paiements directs visés aux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture, a consisté à séparer la politique des prix de celle des revenus. Au coeur de la deuxième étape figure l'amélioration de la compétitivité du secteur agro-alimentaire. Elle requiert une révision complète de la loi sur l'agriculture et concerne aussi la plu-

part des autres actes législatifs agricoles de caractère économique. Toutes les dispositions indispensables seront dorénavant réunies sous. Cette refonte simplifie la législation agricole et la rend plus transparente. Si l'entrée en vigueur de la nouvelle loi peut être fixée en 1998, les délais transitoires prévus dans ce cadre arriveront à échéance en l'an 2002.

La deuxième étape de la réforme agricole doit permettre l'adaptation de l'agriculture aux conditions du marché et de la concurrence. Alors que pour divers groupes de produits comme les fruits, les légumes et la viande, l'Etat ne prévoit en principe plus que des mesures de protection à la frontière, d'autres produits, tels le lait et le blé panifiable, font l'objet de garanties des prix et de l'écoulement. Ces garanties doivent être éliminées. La réduction des interventions étatiques sur le marché vise à inciter les agriculteurs à adapter la production à la demande, tant du point de vue qualitatif et quantitatif, et à améliorer les ventes. Ils pourront ainsi augmenter le produit des ventes et préserver leurs parts de marché. La hausse de la valeur ajoutée qui résultera de ce processus répond à l'intérêt public puisqu'elle contribuera à contenir les paiements directs dans des limites raisonnables. Pour améliorer la compétitivité, on prévoit également d'accorder aux paysans des aides à l'investissement les encourageant à compresser les coûts.

Une autre mesure destinée à promouvoir une agriculture durable tient à l'exigence posée aux exploitants de prouver qu'ils fournissent les prestations écologiques requises pour bénéficier des paiements directs. Ce principe concrétise l'article constitutionnel qui fonde à la fois les tâches incombant à l'agriculture et les paiements directs qui les rémunèrent. On poursuivra la stratégie incitative adoptée en 1993, qui devrait amener, ces prochaines années, les agriculteurs à exploiter pratiquement toute la surface agricole utile selon les règles de la production intégrée ou de la culture biologique. Au terme d'une période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les bénéficiaires des paiements directs seront tenus de fournir les prestations écologiques requises, qui correspondent aux exigences posées à la production intégrée.

Outre le projet de loi sur l'agriculture, le message contient une proposition visant la modification et la limitation dans le temps de l'article 23bis de la constitution, permettant à l'Etat de réduire ses interventions sur le marché des céréales panifiables. Afin de faciliter le développement des nouvelles structures, il prévoit par ailleurs un assouplissement des dispositions relatives à la politique structurelle du droit foncier rural et de la loi concernant le bail à ferme agricole. Enfin, il envisage une modification de la loi sur les épizooties.

B/1.3 Mesures destinées à combattre l'ESB

L'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB, "maladie de la vache folle") est apparue en Suisse au début des années nonante. En 1996, 45 cas de la maladie ont été enregistrés dans notre pays. L'hypothèse selon laquelle l'ESB pourrait être transmissible à l'homme et les premiers cas de la maladie de Creutzfeldt-Jakob observés en Angleterre ont aussi désécurisé les consommateurs suisses. Ces craintes assorties des restrictions des importations de bovins suisses et de produits qui en sont tirés, décrétées par plusieurs autorités étrangères, ont entraîné d'importantes pertes sur le marché de la viande bovine. Les mesures proposées par le Conseil fédéral pour faire face à cette situation (message du 16 sept. 1996) poursuivaient un triple objectif: éradiquer l'ESB dans le cheptel suisse, assainir le marché de la viande,

réduire au minimum le risque résiduel potentiel encouru par les êtres humains. A cet effet, il était prévu de soustraire à l'alimentation humaine toutes les vaches nées avant le 1^{er} décembre 1990. La campagne devait porter sur 230'000 vaches au maximum et se terminer au milieu de l'année 1999.

Dans l'intervalle, le Parlement a renvoyé le projet au Conseil fédéral. Le 13 décembre 1996, il a édicté, à sa place, deux arrêtés fédéraux urgents, l'un concernant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et l'autre instituant des mesures temporaires destinées à alléger le marché du bétail bovin, ainsi que deux arrêtés fédéraux simples sur le financement desdites mesures.

Selon ces dispositions, il convient d'abattre et d'éliminer tous les animaux de l'espèce bovine nés avant le 1^{er} décembre 1990 (entrée en vigueur en Suisse de l'interdiction d'utiliser certaines farines dans l'alimentation de ces animaux) et provenant d'exploitations où l'ESB a été observée. Si l'animal atteint d'ESB est né après le 1^{er} décembre 1990 (animal appelé "BAB", c'est-à-dire "born after ban"), tous les animaux du troupeau concerné ou du troupeau où l'animal est né et a été élevé doivent être abattus et éliminés. Aussitôt que les animaux d'un troupeau auront été abattus, l'Office vétérinaire fédéral déclarera ce troupeau à nouveau "indemne d'ESB".

Un montant de 8 millions de francs a été affecté à cette mesure, qui concerne 2'300 animaux. Par ailleurs, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit de 25 millions de francs pour financer les mesures destinées à l'allègement du marché jusqu'à fin mars 1997.

B/2 Formation et recherche axées sur l'économie et la société

Vue d'ensemble de l'activité du Conseil fédéral dans la deuxième section.

B/3 Sécurité sociale - politique sociale - santé publique

B/3.1 Perspectives de financement des assurances sociales

Le Conseil fédéral a chargé, par décision du 21 décembre 1994, le Département fédéral de l'intérieur d'instituer le Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales" en collaboration avec le Département fédéral de l'économie publique et le Département fédéral des finances et avec la participation des cantons. Le rapport de ce groupe de travail (IDA FiSo) sur les perspectives de développement des assurances sociales vues sous l'angle financier a été publié en juin 1996. Les résultats de l'analyse, associés aux conclusions de l'examen de possibles modifications dans le domaine des prestations auquel se consacre le groupe de travail assumant le suivi en matière de perspectives de financement, constituent d'importantes bases de décision pour de futures révisions de la sécurité sociale visant à consolider le système actuel et à assurer un équilibre durable.

Durant plusieurs séances des mois d'août et septembre 1996, le Conseil fédéral s'est penché sur l'évolution des besoins financiers à long et moyen terme mis en évidence par l'étude. Il a pris connaissance de ces résultats avec inquiétude. Mais il a conclu, parallèlement, que si les tendances décrites par les scénarios n'appellent aucun changement fondamental du système actuel, il fallait cependant mieux harmoniser les projets législatifs en cours. Ces décisions seront explicitées dans la deuxième section (sécurité sociale – politique sociale - santé publique).

Afin de compléter l'analyse du financement par un examen des prestations, le Conseil fédéral a institué, le 23 septembre 1996, un groupe de travail chargé du suivi en matière de perspectives de financement. Ce groupe de travail est chargé d'éclairer, par le biais de trois scénarios, les incidences sociales et financières qui découleraient du développement ou de la réduction de prestations données. Le Conseil fédéral a fixé les trois principes qui prévaudront pour la suite des travaux: l'objectif prioritaire des prestations des assurances sociales est la réintégration sociale et économique. Ensuite, à l'échelon fédéral, le principe d'assurance prime sur celui de prestation en cas de besoin. Et, enfin, il faut tendre à harmoniser aussi largement que possible les branches des assurances sociales entre elles.

B/3.2 Exécution de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie

La nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) est en vigueur depuis un an. D'une manière générale, les primes des assurés ont augmenté suite surtout à la suppression des subventions aux caisses-maladie. Quant aux nouvelles réductions de primes financées par les subventions fédérales que les cantons sont chargés de répartir individuellement entre les assurés, elles n'ont en général pas apporté l'allègement escompté, surtout pour les personnes et les familles ayant un revenu moyen. Une des raisons importantes en est que la limite de revenu ouvrant le droit aux réductions de primes est basse dans certains cantons. En outre, les mesures et possibilités prévues par la LAMal pour maîtriser les coûts ne peuvent agir qu'à moyen terme.

Le Conseil fédéral a discuté les problèmes touchant à l'assurance-maladie à plusieurs reprises. Ces discussions ont confirmé que la politique fédérale devrait se concentrer sur l'application cohérente des nouvelles dispositions et qu'il faudrait se garder de toute précipitation lors de la révision de la LAMal. Il convient en outre d'améliorer encore la collaboration entre les acteurs de l'assurance-maladie. La quatrième section explicite la stratégie que le Conseil fédéral entend adopter pour inscrire dans les faits les mesures de maîtrise des coûts (réponses du Conseil fédéral aux questions des Commissions de gestion des deux Chambres fédérales).

Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'est attaché à régler divers problèmes en 1996.

- L'ordonnance relative au relèvement des limites de revenu suite à l'introduction d'une réduction des primes dans la LAMal, entrée en vigueur le 1er janvier 1997, constitue une solution applicable à l'ensemble du pays en faveur des bénéficiaires de prestations complémentaires.
- Le Conseil fédéral a adopté une révision partielle de l'ordonnance du 12 avril 1995 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie. Cette

révision partielle porte sur la prise en compte des primes moyennes pour l'assurance obligatoire des soins dans le calcul des subsides que la Confédération octroie aux cantons.

- Lors de la publication des primes pour 1997, des incertitudes et des difficultés ont surgi quant aux délais dans lesquels les assurés ayant une franchise à option pouvaient changer d'assureur. Par décision du 25 novembre 1996, le Conseil fédéral a donc modifié l'ordonnance de sorte que ces assurés puissent résilier leur assurance pour la fin de l'année dans les mêmes délais que les assurés ayant la franchise ordinaire.
- La nouvelle affiliation obligatoire à l'assurance-maladie ne permet plus de suspendre cette assurance pendant un service militaire de longue durée, comme le permettait le régime de l'affiliation facultative. Cette situation a soulevé de nombreuses critiques. Le Conseil fédéral a donc introduit la possibilité pour l'assureur-maladie de réduire la prime pendant un service militaire de plus de 60 jours.
- L'un des buts de la révision de la loi consistait à régler le problème des personnes habitant à l'étranger qui, déjà selon l'ancien droit, étaient restées assurées auprès d'une caisse-maladie suisse, par exemple des Suisses de l'étranger qui ont travaillé en Suisse. Selon l'ancienne et la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, les caisses ne sont pas tenues d'assurer ces personnes, mais elles l'ont souvent fait de leur propre chef. Le Conseil fédéral a décidé de modifier une disposition transitoire nouvellement introduite. Les caisses-maladie peuvent donc poursuivre ces rapports d'assurance au-delà de 1996, sans toutefois y être obligées, comme c'était déjà le cas selon l'ancien droit.
- Une autre modification relative à l'affiliation à l'assurance a été adoptée: les écoliers et les étudiants séjournant en Suisse dans le cadre d'un programme d'échange se sont vus reconnaître le droit de demander à être exemptés de l'obligation de s'assurer pour une durée limitée s'ils sont suffisamment couverts par une assurance étrangère, publique ou privée. Cette modification est également applicable aux employés de multinationales détachés temporairement en Suisse.
- Enfin, le Conseil fédéral a décidé d'autoriser, à partir du 1er juillet 1997, les diététiciens à pratiquer, sur prescription médicale, à la charge de l'assurance-maladie. La prise en charge se limitera à des maladies graves, telles que le diabète, les maladies cardio-vasculaires et les affections rénales, ainsi qu'à un nombre de séances déterminé.

B/4 Infrastructure - environnement - organisation du territoire

B/4.1 Bases d'une politique des transports axée sur le développement durable et l'économie de marché

Les transports et plus particulièrement les transports publics sont dans une phase de mutation. Il est nécessaire d'agir à plusieurs niveaux, pour maîtriser l'accroissement du trafic et les nouvelles technologies dans le respect de l'environnement, pour faire face aux distorsions du marché, aux déficits et à l'endettement des entreprises de transport, harmoniser

notre politique avec celle de l'Union européenne et tenir dûment compte de la situation difficile des finances fédérales.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, en 1996, trois projets essentiels: le message du 11 septembre concernant la loi fédérale sur une redevance des poids lourds liée aux prestations, le message du 13 novembre sur la réforme des chemins de fer et le message du 26 juin sur la construction et le financement de l'infrastructure des transports publics (cf. 2e section: Politique budgétaire et finances fédérales).

La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) sera perçue sur l'ensemble du réseau routier suisse. Le trafic lourd est censé assumer les coûts environnementaux et les coûts des accidents qu'il ne supportait pas jusqu'ici. Le taux se situera entre 1,6 et 3 ct. par tonne et par kilomètre. A l'intérieur de cette fourchette, le Conseil fédéral devra déterminer le taux applicable selon des critères définis dans la loi. Selon le projet, le montant sera adapté progressivement. Le tiers du produit net ira aux cantons. La Confédération gardera les deux tiers restants qui serviront en premier lieu à financer les coûts externes qu'elle supporte et les infrastructures des transports publics. Les dispositifs techniques destinés à la perception de la redevance devront être eurocompatibles dans toute la mesure du possible.

Cette redevance a pour but de mettre en oeuvre le principe de causalité, de freiner la croissance du trafic lourd sur la route et de réduire les distorsions de la concurrence vis-à-vis des chemins de fer. De plus, elle contribue au financement des infrastructures destinées aux transports publics et à la concrétisation de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Si les négociations bilatérales avec l'UE devaient aboutir à l'introduction de la limite des 40 tonnes pour les véhicules lourds, elle servira de mesure d'appoint pour préserver la Suisse d'une rapide croissance du trafic des poids lourds.

Tout en formulant les principes politiques importants, la loi concernant la redevance sur le trafic de poids lourds liée aux prestations charge dans toute la mesure du possible le Conseil fédéral de fixer les modalités d'application. En lui accordant une très grande marge de manoeuvre, elle lui permettra d'adapter la redevance d'utilisation routière en fonction des développements dans le reste de l'Europe.

La réforme des chemins de fer que le Conseil fédéral a adoptée le 13 novembre 1996 doit créer les instruments qui permettront de mieux séparer les responsabilités des CFF et des entreprises de transport concessionnaires (ETC) au plan de la politique et de la gestion, d'accroître l'efficacité des transports publics et d'introduire des éléments de concurrence dans le système ferroviaire.

Parmi les mesures qui s'appliquent à toutes les entreprises de transport, on compte également la séparation comptable et - pour les CFF et les grandes ETC - organisationnelle entre le domaine de l'infrastructure et celui des transports. Cette séparation garantit une meilleure transparence dans les prestations fournies par les entreprises ferroviaires; elle est donc une condition importante de l'introduction de l'accès au réseau.

La garantie de l'accès au réseau est en effet un autre élément de la réforme des chemins de fer. Ce principe signifie qu'une entreprise de transport a le droit d'utiliser l'infrastructure ferroviaire d'une autre, contre indemnisation.

La libéralisation de l'accès au réseau et le renforcement de l'autonomie des entreprises ferroviaires amélioreront les conditions du trafic-marchandises, créant notamment un terrain favorable à une augmentation de la productivité et à une meilleure prise en compte des exigences du marché. En même temps, les pouvoirs publics auront la possibilité, en cas de dégradation de la situation pour ce trafic, de commander des prestations en ce domaine auprès des chemins de fer. L'accès non discriminatoire au réseau réalise les exigences de la directive européenne 91/440.

Des dispositions spéciales s'appliquent aux CFF. Pour une plus grande autonomie de l'entreprise, le Conseil fédéral et les CFF fixeront ensemble les objectifs de l'entreprise dans une convention renouvelable tous les quatre ans. L'offre non commerciale sera encore subventionnée lorsque la demande en aura été faite expressément au plan politique. Une large application de ce principe permettra d'orienter les dépenses de manière ciblée. La première convention devrait entrer en vigueur pour la période 1998-2001, remplaçant le mandat de prestations 87 qui échoit fin 1997.

Enfin, le problème du surendettement des CFF est résolu. Comme leur actif ne couvre pas, à l'heure actuelle, les intérêts ni le capital des investissements d'infrastructure réalisés, les CFF doivent être refinancés, et ce de telle manière que la dette de quelque 13 milliards de francs dans le domaine de l'infrastructure soit transformée en capital de dotation (pour 8 milliards) et en prêts sans intérêts (pour le reste).

B/5 Relations internationales

B/5.1 Etat des négociations bilatérales avec l'UE à la fin de 1996

L'état des négociations à la fin de 1996 peut se résumer de la façon suivante, domaine par domaine:

- Libre circulation des personnes: la solution élaborée prévoit une libéralisation par étapes. A l'entrée en vigueur de l'accord, les citoyens de l'UE qui séjournent en Suisse seraient traités de la même façon que les citoyens suisses. Deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord, la priorité donnée aux ressortissants suisses lors d'une prise d'activité lucrative serait abandonnée et le contrôle des salaires et des conditions de travail serait effectué sur une base non discriminatoire. A partir du même moment, les citoyens suisses bénéficieraient de la libre circulation des personnes sur tout le territoire de l'Union européenne. Après les trois années suivantes (c'est-à-dire cinq ans à partir du début de l'accord), le système de contingentement ne serait plus appliqué pour les ressortissants des quinze Etats membres de l'Union européenne. La Suisse pourra cependant appliquer à nouveau des contingents - sans contre-mesures de l'UE - si l'immigration des travailleurs dépasse un seuil encore à négocier. Après sept ans, la Suisse décidera, avec la possibilité d'un référendum, si elle veut reconduire l'accord. Dans l'affirmative, la libre circulation des personnes sera réalisée selon les étapes prévues. Il reste encore à négocier à partir de quand, dans ce cas-là, la libre circulation serait effective. Au cas où la Suisse, après les sept ans mentionnés, ne reconduirait pas cet accord, la poursuite de l'application des autres accords sectoriels serait remise en cause par l'UE qui réexamine-

rait la situation. Lors du Conseil Affaires générales du 6 décembre 1996, les Ministres des affaires étrangères ont accepté l'essentiel de cette solution, à laquelle le Conseil fédéral a donné son aval le 18 décembre 1996.

- Transports terrestres: en élargissant le mandat de négociation, le 3 avril 1996, le Conseil fédéral a ménagé la possibilité d'échelonner dans le temps les engagements. Le libre accès aux marchés des transports routiers et ferroviaires devrait être élargi et la coordination des politiques des transports dans l'arc alpin améliorée dès l'entrée en vigueur de l'accord. La Suisse propose d'introduire une fiscalité routière reflétant les coûts réels en parallèle avec une augmentation de la limite de tonnage pour les poids lourds (en deux étapes: 2001 et 2005). Des clauses de sauvegarde sont en outre prévues pour des cas particuliers. Le 12 décembre 1996, les Ministres des transports des Etats membres de l'UE se sont prononcés pour une conclusion rapide des négociations et ont précisé leurs instructions pour ces dernières. Les divergences principales qui subsistent ont trait au montant des taxes routières, au moment et à l'ampleur de l'augmentation de la limite de poids ainsi qu'à l'accès aux marchés.
- Transport aérien: un projet commun d'accord a été préparé. Des divergences subsistent avant tout quant à l'ampleur de la libéralisation du trafic. Pour la Suisse, la substance de l'accord doit être dans un rapport approprié avec les engagements institutionnels.
- Obstacles techniques aux échanges: le texte du projet d'accord relatif à une reconnaissance mutuelle des résultats des contrôles de conformité est prêt dans une large mesure. Les travaux sur les annexes sectorielles sont presque terminés. L'accord prévoit que les certificats de conformité délivrés dans l'Etat exportateur conformément aux règles de l'Etat importateur seront reconnus par ce dernier.
- Recherche: un projet d'accord est pratiquement finalisé depuis plus d'un an. La question des modalités concrètes de la participation suisse aux comités de direction des programmes reste en suspens.
- Marchés publics: le projet d'accord repose sur le niveau de libéralisation fixé dans l'accord OMC. Il doit s'étendre à de nouvelles entités acheteuses (communes, entreprises privées dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, des transports urbains, des ports, des aéroports ainsi que des chemins de fer et des télécommunications), qui seront soumises aux principes de la non-discrimination et du traitement national. L'application du principe de non-discrimination en dessous des valeurs-seuil de même que les modalités de surveillance de l'accord sont encore sujettes à négociation.
- Produits agricoles: l'échange de concessions tarifaires réciproques dans les domaines du fromage, du vin, des spécialités de viande, de l'horticulture (fleurs coupées et fleurs en pots) et des fruits et légumes a été défini dans ses grandes lignes en vue de parvenir à un accord équilibré, qui puisse sauvegarder les intérêts des deux parties. L'accord se traduira également par des améliorations dans des secteurs non tarifaires, touchant par exemple les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, le commerce des vins et spiritueux, les semences, les fourrages, les produits biologiques, les indications de provenance et d'origine protégées, et les fruits et légumes. La question de savoir si cet accord devrait être intégré dans l'Accord de libre échange a retardé les travaux rédactionnels.

B/5.2 Avoirs en déshérence après la deuxième guerre mondiale: réactions internationales et position du Conseil fédéral

Depuis 1995, la question des biens ayant appartenu aux victimes du régime national-socialiste est redevenue d'actualité alors que, suite à l'arrêté fédéral de 1962, ce sujet n'avait guère fait l'objet d'un débat public en Suisse. Des organisations juives, notamment aux Etats-Unis, et tout spécialement le Congrès juif mondial, ont demandé qu'une nouvelle recherche en profondeur soit entreprise sur ces avoirs. Dans un premier temps, ce sont principalement les banques suisses qui étaient la cible de ces exigences, qui peu à peu sont devenues des critiques. Un premier appel lancé expressément au gouvernement suisse, l'exhortant à se préoccuper des avoirs en déshérence qui se trouvaient en Suisse, a été lancé par la signature du "memorandum of understanding" entre l'Association suisse des banquiers et des organisations juives le 2 mai 1996.

Le Conseil fédéral réagit immédiatement. Lors de sa séance du 8 mai 1996 il décida d'examiner quelle serait la meilleure manière de donner suite à cet appel. Un groupe de travail interdépartemental ad hoc, sous la direction du DFAE, fut chargé d'élaborer rapidement les propositions qui s'imposaient. Pratiquement au même moment, la Commission des affaires juridiques du Conseil national, donnant suite à l'initiative parlementaire Grendelmeier du 24 mars 1995, décida d'élaborer un arrêté fédéral portant sur les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime national-socialiste. Le 29 mai 1996, le Conseil fédéral décida d'examiner le problème en association étroite avec le Parlement et de ne pas élaborer son propre train de mesures. Cette collaboration a contribué en large mesure à ce que le projet d'arrêté fédéral soit soumis aux Chambres en l'espace de quelques mois et - après adoption à l'unanimité par le Conseil national et le Conseil des Etats, puis après la procédure d'élimination des divergences - qu'il ait pu être adopté définitivement le 13 décembre 1996. Conformément à l'arrêté, déclaré urgent, le Conseil fédéral doit mettre en place une commission indépendante d'experts pour entreprendre les recherches historiques. En nommant les membres de la commission le 19 décembre et en adoptant son mandat le Conseil fédéral a créé les conditions permettant aux experts d'entamer leurs travaux dès le début de 1997.

Au courant de l'année, les accusations lancées contre la Suisse concernant l'utilisation des avoirs des victimes du nazisme prirent toujours plus d'ampleur et visèrent de plus en plus la politique menée par la Suisse avant, pendant et immédiatement après la deuxième guerre mondiale. Les critiques virulentes concernaient des thèmes toujours différents. Le Conseil fédéral mandata des historiens pour traiter certains thèmes particuliers, comme les accords d'indemnisation. En outre, le Conseil fédéral décida, le 23 octobre, de mettre en place immédiatement un groupe opérationnel interdépartemental ("task force"), placé sous l'égide du DFAE. Cette "task force", constituée le 28 octobre au sein du DFAE et dans sa forme complète le 20 novembre, a immédiatement entamé ses travaux. Elle coordonne les travaux des différents services fédéraux impliqués. En collaboration avec les Archives fédérales, elle a en particulier élaboré la proposition de texte de l'arrêté fédéral du 13 décembre et elle entretient les contacts avec les milieux concernés.

Vers la fin de l'année, la question de la création d'un fonds d'indemnisation ou d'une fondation correspondante en faveur des victimes de l'Holocauste a pris une place centrale dans la discussion. Une décision ne sera prise qu'en 1997.

B/6 Sécurité

B/6.1 Bilan de la présidence suisse de l'OSCE

La contribution à la mise en oeuvre de l'Accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine a été le plus grand défi opérationnel auquel l'OSCE ait été confrontée. Les élections du 14 septembre ne sont pas déroulées de manière libre et équitable mais ont néanmoins constitué un premier pas vers la mise en place de la démocratie. La stabilisation militaire du pays et de la sous-région a progressé: un accord sur les mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité en Bosnie-Herzégovine et un accord sur le contrôle des armements au niveau sous-régional ont pu être conclus. Sous réserve du plein respect de ces accords, l'OSCE est prête à désigner un représentant spécial appelé à apporter son soutien à la négociation d'un accord régional de contrôle des armements. La situation des droits de l'homme dans ce pays n'est toujours pas satisfaisante. Le mandat de la Mission de l'OSCE a été prolongé jusqu'à la fin de 1997. Les entités ont donné leur accord pour que la préparation et l'organisation des élections municipales soient supervisées par l'OSCE.

Le Groupe d'assistance de l'OSCE a apporté une contribution substantielle à l'obtention du cessez-le-feu en Tchétchénie. Il accompagne le processus de paix qui a amené au retrait de toutes les troupes russes et à l'organisation d'élections au début de la nouvelle année. Au vu des progrès en Ukraine, en Moldavie et en Lettonie, la Suisse a espéré qu'on pourrait mettre fin à l'une ou l'autre de ces missions dans le courant de l'année. La situation au Tadjikistan s'est détériorée et suscite des inquiétudes. Une mission a été ouverte en Croatie. Dans le cadre de la diplomatie préventive, le président en exercice a envoyé des représentants personnels en Albanie, en Estonie et en Lettonie. Une table ronde a également eu lieu en décembre 1996 en Suisse sur les relations inter-ethniques au Kazakhstan.

Le conflit du Nagorno-Karabakh n'a pas pu faire l'objet d'un règlement politique. Aucune partie n'était disposée à faire de nouvelles concessions. Le cessez-le-feu a été respecté. La Suisse a insisté pour que le rôle de l'OSCE dans ce conflit soit réexaminé. A l'exception de l'Arménie, les Etats participants sont convenus, à Lisbonne, de s'employer à chercher une solution politique basée sur les principes de l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan et du droit à l'autodétermination de la population du Nagorno-Karabakh.

La Suisse n'a pas ménagé ses efforts pour arriver à des résultats concrets dans la discussion sur le "modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^e siècle", en apportant, à cet effet, ses propres suggestions. La discussion, qui porte surtout sur la question de l'implication et de la participation de la Russie dans la mise en place d'une communauté sécuritaire globale en Europe, sera poursuivie après les substantiels échanges de vues qui ont eu lieu au Sommet de Lisbonne. D'autres développements, notamment les relations de la Russie avec l'OTAN, influenceront les résultats et détermineront le rôle de l'OSCE dans ce domaine.

La Suisse a émis des propositions visant à partager le travail et à améliorer la collaboration entre l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'ONU. Le principe même d'une répartition des tâches entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe n'a débouché sur aucun accord. Une certaine marge de manoeuvre existe par contre pour des arrangements pragmatiques pris cas par cas.

Durant l'année 1996, la Suisse a soutenu l'activité de l'OSCE avec des moyens financiers et en personnel considérables. Outre l'unité suisse de soutien ("Swiss Headquarter Support

Unit") pour l'OSCE, elle a mis à la disposition de l'Organisation la médiatrice pour les droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine ainsi qu'une vingtaine de membres de mission qui ont été renforcés par près de 150 experts pendant les élections. Le chef du Groupe d'assistance en Tchétchénie est également mis à la disposition de l'OSCE par la Suisse.

Deuxième section: Programme de la législature 1995-1999: Rapport pour l'année 1996

A Le cadre institutionnel et financier

A/1 Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution

A/1.1 Révision de la constitution

La procédure de consultation relative à la révision de la constitution fédérale s'est achevée à la fin de février 1996. Le projet a été en partie remanié pour tenir compte des nombreux avis reçus. Le Conseil fédéral a adopté le message à ce sujet le 20 novembre 1996. Ce message s'accompagne de trois arrêtés fédéraux portant respectivement sur les réformes de la constitution, des droits populaires et de la justice. Le calendrier fixé par le Parlement a pu être respecté. La mise à jour de la constitution est traitée plus en détail dans la première section du présent rapport, réservée aux points essentiels.

La révision totale de l'organisation judiciaire est en relation étroite avec la réforme de la constitution. Les mesures proposées par la commission d'experts dans son rapport intermédiaire de 1995 impliquent des modifications constitutionnelles de fond. Il convenait donc de tenir compte, pour la suite des travaux, des résultats de la consultation relative à la réforme de la constitution qui concernaient la justice. Pendant l'année écoulée, la commission a procédé à un examen plus approfondi de certains points.

La révision de la constitution touche aussi à la réforme des organes de direction de l'Etat, laquelle porte sur cinq éléments: organe gouvernemental, relations entre Parlement et gouvernement, processus législatif, réforme de la justice, et renouvellement du fédéralisme. Elle était conçue à l'origine comme une deuxième phase de la réforme du gouvernement. Toutefois, l'essentiel de ces éléments ayant été intégré à d'autres projets de réformes (en particulier la réforme constitutionnelle), les travaux effectués en 1996 ont porté exclusivement sur l'organe gouvernemental.

A/1.2 Administration et gestion de l'administration

Le Conseil fédéral a présenté, le 16 octobre 1996, un nouveau projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), le premier ayant été refusé par le

peuple le 9 juin 1996. Nous renvoyons le lecteur au chapitre correspondant de la section du présent rapport consacrée aux points essentiels, laquelle présente le nouveau projet et fait état des modifications qui y ont été introduites.

Si les débats parlementaires ne devaient pas durer plus longtemps que prévu, le Conseil fédéral pourrait faire entrer en vigueur la nouvelle loi le 1^{er} juillet, ce qui lui permettrait alors d'entamer la réalisation de la première phase de la Réforme du gouvernement (RG 93), dont cette loi constitue la base légale. Le lecteur trouvera à la section consacrée aux points essentiels des précisions sur cette réforme.

En remettant son projet de LOGA sur le métier, le Conseil fédéral a réaffirmé sa volonté d'introduire dans l'administration fédérale d'autres éléments de la *Nouvelle gestion publique*. A titre d'essai, il a attribué, le 1^{er} janvier dernier, un mandat de prestations d'une durée de trois ans à l'Institut suisse de météorologie et à l'Office fédéral de topographie. Chacun de ces deux offices a reçu un budget global par type de prestations (« groupe de produits »). Le Conseil fédéral a encore chargé, le 16 octobre 1996, onze autres unités administratives d'étudier leur passage - pour les unes en 1998, pour les autres en 1999 - au nouveau type de gestion.

Le 1^{er} mai 1996, le Conseil fédéral a examiné les implications politiques et juridiques du remaniement du statut des agents de la Confédération; il a chargé l'administration de préparer un projet de loi fédérale sur le personnel de la Confédération. En outre, il a adopté l'ordonnance qui donne un nouveau statut au personnel de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IFPI). Il en ressort que les agents de cet institut n'ont plus le statut de fonctionnaire depuis le 1^{er} janvier de cette année et qu'ils sont désormais recrutés et employés sur la base d'un contrat de droit public; les parties sont donc libres de définir elles-mêmes la plupart des clauses du contrat de travail; sur les points essentiels, elles appliquent des solutions de compromis situées à mi-chemin entre le code des obligations et le règlement des employés de la Confédération. On peut donc affirmer aujourd'hui que le Conseil fédéral a créé les bases réglementaires qui permettent d'engager certaines catégories de personnel sur la base d'un contrat de travail de droit public. Pour en terminer avec le personnel de la Confédération, on notera encore que les premiers travaux préparatoires qui devraient déboucher sur la refonte du système de prévoyance se sont achevés en 1996. L'un des objectifs consistera à simplifier les bases légales sur lesquelles repose l'activité de la Caisse fédérale de pensions et à rapprocher cette dernière des assurés.

La réorganisation du DMF (DMF 95), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, a donné lieu à des remaniements de l'administration militaire. Les premières expériences ont été positives, les structures étant en place et le travail de tous les jours bien rodé. Toutefois, comme on s'y attendait, des adaptations restent à faire, tout particulièrement là où on travaille par cycle annuel, cas par exemple de l'établissement du budget. Suite à la réorganisation du DMF, 3'356 postes ont été supprimés entre l'année 1990 et la fin de 1996. Il n'y a eu au total que 56 licenciements. C'est dans le secteur de l'armement qu'il a fallu préparer les réorganisations les plus importantes. Il s'agira donc, pour maintenir une industrie d'armement de base, d'ouvrir les entreprises d'armement aux investisseurs et aux marchés civils, ce qui nécessitera leur transformation en sociétés anonymes mixtes de droit privé. A cet effet, le Conseil fédéral a, le 17 juin 1996, envoyé en consultation un projet de loi fédérale sur les entreprises du Groupement de l'armement. Le 9 décembre de la même année, il a approuvé les nouveaux principes de la politique d'armement de la Suisse, principes qui posent les ja-

lons de l'acquisition d'armements. Enfin, il a décidé que le Dépôt fédéral des chevaux de l'armée deviendrait, à la date du 1^{er} janvier 1997, une coopérative à laquelle la Confédération ne participera pas.

Le 23 octobre 1996, le Conseil fédéral a envoyé en consultation toute une série d'actes législatifs dont la révision devrait faciliter et accélérer la construction ou la rénovation d'ouvrages d'infrastructure. Il s'agit plus précisément de textes de lois modifiant la procédure qui autorise la réalisation de lignes ou d'ouvrages ferroviaires, de lignes électriques à haute tension, de lignes de trolleybus, la pose de conduites, enfin la construction de centrales électriques proches de la frontière, d'ouvrages utiles à la navigation fluviale, lacustre ou aérienne, ou encore d'ouvrages militaires. Au niveau fédéral, le traitement des recours de première instance devrait être désormais confié à une seule et unique autorité; quant aux procédures, elles devraient être unifiées, mieux structurées et débarrassées de tout élément superflu.

A/2 Politique budgétaire et finances fédérales

A/2.1 Assainissement à long terme

Le Conseil fédéral entend combler le déficit dans toute la mesure du possible d'ici à 2001. Les principaux instruments de la politique financière qui doivent y contribuer sont le plan d'assainissement 2001, le cadre financier des assurances sociales, et la réforme de la fiscalité des entreprises. Le plan prévoit, au moyen d'une réforme de la constitution, que le Conseil fédéral et le Parlement s'engagent dans la voie d'un assainissement des finances de la Confédération. Outre l'examen critique des rapports coût-utilité en relation avec les actes législatifs en vigueur (surtout en ce qui concerne les aides financières et les indemnités), une grande attention sera portée aux réformes structurelles (notamment dans les domaines de la péréquation financière et de la réorganisation de l'administration). Le plan d'assainissement 2001 a été mis en consultation au cours de l'exercice. Les avis donnés témoignent d'un large consensus quant aux objectifs, mais divergent quant à la voie à suivre.

Parmi les réformes structurelles, la nouvelle péréquation financière revêt une importance particulière. Pour ce qui concerne la réforme de l'administration, on est prié de se reporter au chapitre précédent. Les grandes lignes de la nouvelle péréquation financière ont été mises en consultation au cours du premier semestre 1996. Tant la conception générale que les grandes orientations de la réforme ont rencontré une large approbation. Les propositions portant sur la réforme de la péréquation au sens étroit (subventions, répartition intercantonale et compensation des charges, indice de capacité financière) ont généralement été bien accueillis. Par contre, les propositions visant un nouveau partage des tâches se sont heurtées à diverses objections. Tenant compte des avis exprimés, le Conseil fédéral a chargé une organisation paritaire de projet élargie et dotée d'un organe de direction de haut niveau politique de lui soumettre avant la fin de l'année des propositions visant à concrétiser le partage des tâches et des attributions au niveau de la constitution et de la législation.

Compte tenu de la mobilité croissante des entreprises, il est important, pour assurer l'attrait de la Suisse et la stabilité du substrat fiscal, de veiller à ce que la quotité reste modérée et

que la quote-part de l'État soit financée de manière équilibrée et sans endettement. Comme l'exige la conjoncture économique, les efforts en vue de moderniser la fiscalité des entreprises se sont intensifiés. Pendant l'exercice, nous avons procédé à une consultation afin de pouvoir réaliser promptement les réformes proposées. Ces réformes visent en particulier à améliorer la situation des sociétés de gestion et de financement (holding) et à instaurer l'imposition proportionnelle des bénéfices. On s'est également efforcé d'offrir des allègements aux petites et moyennes entreprises afin d'en faciliter la création et l'expansion.

Nous avons accordé une grande importance aux travaux préparatoires visant à instaurer une politique d'investissement plus efficace au sein de la Caisse fédérale de pensions et à obtenir une gestion plus rentable des réserves de devises par la Banque nationale. Des adaptations législatives dans ces secteurs devraient contribuer à la réduction du déficit budgétaire.

Le rapport sur l'examen des subventions fédérales n'a pas encore pu être soumis à l'Assemblée fédérale.

Lorsque l'équilibre budgétaire que l'on s'efforce de réaliser au moyen du plan d'assainissement sera atteint, on veillera à le maintenir à long terme au moyen du frein à l'endettement. La consultation à ce sujet a montré que les mesures institutionnelles visant à limiter le déficit et l'endettement sont généralement bien accueillies. Le frein à l'endettement ne pourra être raisonnablement institué que lorsque les finances fédérales seront relativement équilibrées. C'est pourquoi le message à ce sujet ne sera présenté au Parlement qu'après la mise en application du plan d'assainissement 2001.

Les mesures de politique financière et les objectifs visés ont inspiré le budget 1997 et trois arrêtés fédéraux urgents visant à dégrever les finances fédérales en 1997. On trouvera plus de détails à ce sujet dans la section réservée aux points essentiels. Trois arrêtés fédéraux mis en votation le 10 mars 1996 visaient également à réaliser des économies (suppression de la compétence cantonale en matière d'acquisition de l'équipement personnel des militaires; abrogation de l'obligation de rachat des appareils à distiller et de prise en charge de l'eau-de-vie; suppression des contributions fédérales aux places de stationnement près des gares).

A/2.2 Développement des transports publics

L'arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA) a été accepté par le peuple le 27 septembre 1992. Compte tenu de la modification des conditions générales - conjonction de divers grands projets, détérioration des finances fédérales, révision des perspectives économiques, évolution de la technique ferroviaire - il a fallu réviser les bases de financement. Nous avons adopté, le 26 juin 1996, le message sur la construction et le financement de l'infrastructure des transports publics, par lequel nous proposons de redimensionner les NLFA, et, pour les grands projets en général, d'établir des priorités et de prévoir un financement spécial. Lors de l'examen préliminaire par le Conseil des États, au cours du second semestre 1996, de nombreux projets visant à compléter les bases de décision ont été mis au point.

Afin d'éviter d'interrompre la planification et les travaux préparatoires, nous avons libéré le 25 novembre 1996, à titre de mesure provisionnelle, la tranche bloquée du deuxième crédit

d'engagement en faveur des NLFA, d'un montant de 645 millions de francs, qui s'ajoutent aux 210 millions déjà libérés pour les attaques intermédiaires à Sedrun et Ferden. De cette façon, le Parlement est à même de modifier les déblocages ultérieurs de crédits en fonction du débat relatif au projet principal. La libération de la seconde tranche a pour but d'éviter que les capacités de transports soient réalisées à une date beaucoup plus tardive que prévu, que des emplois soient menacés, et que le savoir-faire se perde.

B Les tâches essentielles

B/1 Economie et compétitivité

B/1.1 Concurrence en général et dans le domaine des postes et télécommunications en particulier

Instrument essentiel de la régénération de l'économie de marché, la nouvelle législation en matière de concurrence est entrée en vigueur le 1er juillet 1996, en même temps que le Conseil fédéral approuvait la législation d'exécution. Par contre, les dispositions de la loi sur le marché intérieur relatives aux voies de droit en cas de marchés publics n'entreront pas en vigueur avant le 1er juillet 1998, afin que les cantons aient le temps d'édicter les prescriptions nécessaires. La nouvelle législation permettra d'éliminer les obstacles à la libre concurrence sur le marché intérieur, d'aviver la concurrence et d'éviter les entraves au commerce qui n'auraient pas leur raison d'être. Le Conseil fédéral a en outre institué une commission de la concurrence, instance indépendante de l'administration: cette commission applique la nouvelle loi sur les cartels et sanctionne les pratiques illicites de limitation de la concurrence.

Dans le domaine des postes et des télécommunications, le Conseil fédéral a franchi une étape décisive dans l'ouverture des marchés, en approuvant les messages relatifs à la nouvelle législation. Les lois présentées sont les suivantes: la loi sur les télécommunications (LTC), la loi sur la poste (LPO), la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) et la loi sur l'entreprise de télécommunications (LET). Dans l'état actuel des choses, il est vraisemblable que ces lois pourront entrer en vigueur le 1er janvier 1998. Les travaux relatifs à la mise en oeuvre de la réforme des PTT sont exposés plus en détail dans un des points essentiels cités dans la première section.

B/1.2 Agriculture

Le Conseil fédéral a approuvé, le 26 juin 1996, le message sur la deuxième étape de la réforme agricole (politique agricole 2002). La nouvelle loi sur l'agriculture - pièce de résistance de cette étape de la réforme - concrétise l'article 31 octies de la constitution, accepté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996. Les nouvelles dispositions sont le point de départ

du renouveau de l'agriculture suisse, dont les deux pôles d'attraction sont l'économie de marché et l'écologie. La nouvelle politique agricole est un des points essentiels cités dans la première section.

Le Conseil fédéral a approuvé dès le 17 juin 1996 le message concernant l'initiative populaire pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques, initiative qu'il recommandait de rejeter. En effet, selon lui, elle allait à l'encontre du but de la réforme agricole, qui est de parvenir à une production parfaitement compétitive.

Ayant rejeté les propositions faites par le Conseil fédéral dans son message du 16 septembre 1996 pour lutter contre la maladie de la vache folle (ESB), les Chambres fédérales ont édicté le 13 décembre plusieurs arrêtés fédéraux de leur cru, qui instaurent des mesures provisoires contre cette maladie. L'ordonnance approuvée par le Conseil fédéral le 18 décembre 1996 contient les dispositions d'exécution de ces arrêtés. Pour plus de détails, que l'on se reporte à la section "Points essentiels".

B/2 Formation et recherche orientées vers l'économie et la société

B/2.1 Hautes écoles spécialisées - Politique en matière de recherche et de formation

L'Accord avec l'UE assurant la participation de la Suisse au 4e programme-cadre de recherche n'a pas encore pu être signé, du fait que l'UE exige un "parallélisme approprié". Les négociations sur la participation intégrale de la Suisse aux programmes communautaires en matière de formation et de jeunesse ne pourront vraisemblablement pas être reprises avant la conclusion de la première phase des négociations. Néanmoins, des mesures temporaires permettront aux Suisses de participer - en partie du moins - aux programmes européens dans ces deux domaines. Dans le domaine de la science, les relations avec les Etats non européens ont été intensifiées.

Le Conseil fédéral a décidé, le 11 septembre 1996, que la nouvelle loi sur les hautes écoles spécialisées et les actes d'exécution entreraient en vigueur le 1er octobre 1996; il a ce même jour fixé les objectifs de la phase de démarrage. Une Commission fédérale des hautes écoles spécialisées a été instituée: elle conseille le gouvernement quant à l'exécution de la loi et se prononce sur les demandes de création de HES. Le Département fédéral de l'économie publique a procédé en octobre et novembre 1996 à un appel d'offres pour choisir les quelque dix HES.

Un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur, au sein duquel étaient représentés les cantons universitaires, la Conférence universitaire suisse, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et la Conférence des recteurs des universités suisses, a élaboré un premier ensemble de lignes directrices en vue d'une révision de la loi sur la promotion des hautes écoles. Le Conseil fédéral débattit de ce projet au début de 1997. Les lignes directrices du groupe de travail contiennent des propositions de réorganisation et de restructuration; il s'agit également de mieux prendre en compte les prestations lors du financement et de renforcer les instruments qui visent, par une priorisation, à améliorer les moyens d'orientation stratégiques du système universitaire. En outre, des accords

d'échanges de professeurs, d'utilisation commune des infrastructures en place, etc., ont été préparés, en vue de concrétiser la collaboration des universités et des instituts de recherches fédéraux avec les futures hautes écoles spécialisées.

Le rapport sur la formation professionnelle approuvé le 11 septembre 1996 par le Conseil fédéral montre que le système suisse conserve son haut niveau de qualité mais que des réformes s'imposent dans plusieurs domaines. La réalisation des mesures proposées a commencé; elle se déroulera sur quelques années.

Plusieurs mesures ont été prises pour développer les instruments de la politique nationale en matière de recherche. Ainsi, le Conseil fédéral a décidé de mettre sur pied un système d'information sur les projets de recherche financés par la Confédération, intitulé ARAMIS (Administration Research Actions Management Information System). Grâce à la révision de l'ordonnance sur la recherche, les thèmes des programmes nationaux de recherche sont désormais choisis selon une procédure plus simple et plus rapide, qui a déjà été appliquée fin 1996, lors du choix des thèmes de la 8e série. Les instruments de direction ont également été améliorés dans le domaine des EPF: on a eu davantage recours aux évaluations effectuées en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité. Le service de révision interne a été rendu opérationnel; son développement se poursuit comme il était prévu. Un premier projet de modernisation de la comptabilité et d'introduction du contrôle de gestion a été mis sur pied en vue de la réalisation d'un système cohérent de gestion et d'administration financière.

Les mesures prévues pour 1996 dans le domaine de la recherche agricole ont pu être réalisées. De sept, le nombre des stations de recherches a été ramené à six; la station de recherches en chimie agricole et sur l'hygiène de l'environnement, Liebefeld-Berne, n'existe plus. En tout, 71 postes inscrits au budget ont été supprimés depuis 1993 dans les stations de recherches agricoles.

Afin de renforcer la position de la Suisse en matière d'enseignement supérieur et de recherche, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de construire un accélérateur de particules, la source de lumière synchrotron suisse (SLS) à l'Institut Paul Scherrer à Villigen. La SLS peut être utilisée pour des projets de recherche dans divers domaines importants et stratégiques de la science. En outre, sa modernité et sa qualité attireront les chercheurs au niveau international.

Le Conseil fédéral a reconnu à la toute nouvelle Université de la Suisse italienne (Università della Svizzera italiana, USI) le titre d'établissement universitaire subventionnable selon la loi sur la promotion des hautes écoles. Cette décision s'appuie sur des motifs de politique nationale et de politique culturelle, sans compter que l'orientation scientifique de cette université offre un grand intérêt en matière de politique de l'enseignement supérieur.

B/3 Sécurité sociale - politique sociale - santé publique

B/3.1 Travaux préliminaires dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale

L'analyse des perspectives de financement des assurances sociales a abouti à un rapport en juin 1996. Le 23 septembre, le Conseil fédéral a institué le groupe de travail interdéparte-

mental IDA-FISo 2, à l'issue de deux mois de discussion sur les résultats de cette étude. Voir la section "Points essentiels" pour plus d'informations.

Le domaine de l'assurance-maladie a aussi fait l'objet de questions de financement. L'arrière-plan de l'évolution inquiétante des coûts, ainsi que les tâches et les problèmes d'exécution, sont exposés en détail dans la section "Points essentiels".

B/3.2 AVS/AI - Prestations complémentaires - Assurance-maternité

Au cours de ses discussions sur les perspectives de financement des assurances sociales, le Conseil fédéral a pris, le 23 septembre 1996, des décisions importantes concernant la coordination de projets législatifs en gestation, afin de combler les lacunes les plus importantes du système. La marche à suivre a été modifiée pour plusieurs de ces objets (par rapport au programme 1996 du Conseil fédéral).

- Les travaux concernant la 1^e révision de la LPP sont suspendus, afin que le projet soit présenté en même temps que la 1^{le} révision de l'AVS. Il est en effet absolument nécessaire, aux yeux du Conseil fédéral, d'associer les travaux de révision de ces deux secteurs de la sécurité sociale.
- La révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) sera poursuivie séparément. Le Conseil fédéral a approuvé le projet et le message le 20 novembre 1996 comme prévu. Afin de répondre aux préoccupations des cantons, il a limité les coûts supplémentaires qu'occasionnera la révision à 60 millions de francs. La Confédération en supportera un quart, les cantons et les communes se partageant le reste. En particulier, la 3^e révision de la LPC jouera en faveur des ayants droit vivant à domicile, elle apportera des améliorations dans le domaine de la santé et elle réduira le délai au terme duquel les étrangers en Suisse peuvent prétendre aux prestations complémentaires.
- Enfin, la 4^e révision de la LAI, la révision des allocations pour perte de gain et l'assurance-maternité qu'il est question d'instaurer seront mises en étroite relation, étant donné leur interdépendance sur le plan financier. La 4^e révision de la LAI devrait être entreprise avant la fin des travaux de l'IDA-FISo 2. Le 2 décembre 1996, le Conseil fédéral a pris acte des grandes axes et des points principaux de la révision et a ouvert la procédure de consultation. Le but principal recherché est la consolidation financière de l'AI. Selon le projet envoyé en consultation, une première partie de la loi, qui prévoit des mesures de réduction des coûts et une augmentation du taux de cotisation, entrera en vigueur en 1999. Une deuxième partie, comprenant, entre autres mesures, une extension limitée des prestations, entrera en vigueur en 2002.

Le débat sur l'avenir des assurances sociales et les mesures d'assainissement des finances fédérales ont suscité des questions quant au financement de l'AVS. En relation avec d'autres propositions visant à alléger le budget fédéral 1997, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres un arrêté fédéral urgent sur la suppression temporaire de la contribution versée par la Confédération à l'AVS pour le financement de la retraite anticipée. Comme il est avéré que le financement de l'AVS sera plus difficile à partir de 1998 pour des raisons démographiques, le Conseil fédéral a en même temps donné le mandat d'élaborer un message vi-

sant à relever le pourcentage de TVA prévu à l'article 41ter, alinéa 3bis, de la constitution. En ce qui concerne la réalisation des exigences de la motion Schiesser "AVS. Financement à long terme", qui charge le Conseil fédéral de présenter un message sur la 11e révision de l'AVS avant juin 1998, les premiers travaux préliminaires ont été effectués.

En dérogation à son programme pour 1996, le Conseil fédéral n'a pas achevé les travaux concernant la nouvelle conception de l'AVS/AI facultative pour les Suisses de l'étranger, ni la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance militaire.

Quant à l'assurance-chômage, le Conseil fédéral a édicté la législation d'exécution de la dernière modification de la loi, qui prévoit des mesures de placement et de réinsertion dans le monde du travail. Pour des motifs de politique budgétaire, il a également proposé de supprimer la contribution à fonds perdu de la Confédération à l'assurance-chômage. Afin de ne pas remettre en question les actions visant le désendettement du fonds de l'AC, il a par ailleurs proposé des mesures de réduction des dépenses (suppression de l'indemnité en cas d'intempéries, nouvelles modalités de calcul de certains éléments de la période de cotisation, diminution des indemnités journalières).

B/3.3 Politique des migrations

Au printemps 1996, le Département fédéral de justice et police a mis en consultation un rapport d'experts consacré à un projet de politique des migrations pour la Suisse. Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats, très contrastés, le 10 juin 1996. La plupart des milieux consultés sont favorables à une politique cohérente en matière de migrations, bien qu'ils en attendent des résultats fort différents suivant les cas. La majorité des participants à la consultation partagent les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés pour la législature 1995-1999. L'appréciation de la politique des étrangers menée actuellement a révélé des positions fort diverses, surtout à propos du système des trois cercles et du statut des saisonniers. Les cantons font état de difficultés dans l'exécution de la politique d'asile, alors que d'autres participants réclament un renforcement de la solidarité internationale et la prise de mesures de politique économique extérieure.

Devant ces opinions fort contrastées, le Conseil fédéral a décidé de soumettre tout le dossier à un examen encore plus approfondi, dans la perspective des décisions de principe qu'il devra prendre. Le 11 septembre 1996, il a dès lors institué une commission d'experts chargée d'élaborer des propositions en vue de la future politique des migrations; composée de spécialistes issus de l'administration et des milieux scientifiques, cette commission doit en particulier trouver le moyen de résoudre les conflits d'intérêts qui existent entre la politique des étrangers, la politique d'asile et la politique internationale des réfugiés. Elle a jusqu'au mois de juin 1997 pour soumettre ses propositions au Conseil fédéral.

C'est avec satisfaction que le Conseil fédéral a accueilli le rejet de l'initiative populaire « contre l'immigration clandestine » par le peuple et les cantons le 1er décembre 1996. L'acceptation de la modification constitutionnelle proposée aurait eu pour conséquence que l'on ne serait plus entré en matière sur les demandes d'asile déposées par les personnes entrées clandestinement en Suisse (même si l'on aurait continué d'examiner l'admissibilité des renvois, conformément au droit des réfugiés) et que la Confédération aurait dû gérer les revenus des demandeurs d'asile provenant de l'exercice d'une activité lucrative.

B/3.4 Lutte contre les toxicomanies - Législation en matière de techniques de procréation et de génie génétique

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de la commission d'experts consacré à la révision de la loi sur les stupéfiants (Commission Schild) et a décidé de ne se prononcer sur les propositions de cette dernière concernant le contenu et le calendrier qu'à l'issue de la votation sur l'initiative populaire « Jeunesse sans drogue ». La date à laquelle aura lieu la votation en question dépendra du traitement de l'initiative par le Parlement. Certaines dispositions légales ont déjà pu être mises en vigueur: adoptées en application des deux conventions de l'ONU sur les stupéfiants, datant respectivement de 1971 et de 1972, ces dispositions habilite la Confédération à soumettre à des contrôles les substances psychotropes (p. ex. les somnifères et les tranquillisants) et les précurseurs servant à la fabrication de drogues.

Les essais scientifiques de prescription médicale de stupéfiants se sont terminés à la fin de l'année sous revue. En février de cette même année, le Conseil fédéral avait décidé que les patients qui participeraient aux essais jusqu'à la fin pourraient poursuivre leur traitement jusqu'à la présentation du rapport final consacré à l'évaluation scientifique des essais, mais au plus tard jusqu'à fin 1998.

Le Conseil fédéral a poursuivi la mise en oeuvre de l'article constitutionnel concernant les techniques de procréation et le génie génétique, accepté en votation populaire le 17 mai 1992, en adoptant, le 26 juin 1996, le message relatif à la loi fédérale sur la procréation médicalement assistée. Ce message constitue le premier élément de la législation d'exécution de l'article constitutionnel, mais il fait également office de contre-projet indirect à l'initiative populaire « pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle (Initiative pour une procréation respectant la dignité humaine) », qui vise notamment l'interdiction générale de la fécondation artificielle.

Pour pouvoir régler tous les aspects de la médecine de transplantation, il est indispensable de compléter la constitution fédérale. Le projet de disposition constitutionnelle en la matière qui était en consultation jusqu'à fin novembre 1996 a reçu un écho positif. A titre de solution transitoire, on a édicté un arrêté fédéral sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants, lequel est entré en vigueur le 1er août 1996.

Devant la difficile situation des finances de la Confédération, le Conseil fédéral a renoncé, au cours de l'année sous revue, à prendre des mesures pour favoriser un usage raisonnable de l'alcool.

B/3.5 Compréhension et échanges entre les communautés linguistiques - Politique culturelle

L'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.) a été accepté lors de la votation populaire du 10 mars 1996. Le peuple suisse et les cantons ont ainsi décidé de charger à la fois la Confédération et les gouvernements cantonaux de promouvoir la compréhension et les échanges entre communautés linguistiques. Par ailleurs, les préparatifs de l'Exposition nationale de 2001 et du 150^e anniversaire de l'acceptation de la constitution fédérale par le peuple suisse - deux événements majeurs qui offrent l'occasion idéale de promouvoir la

compréhension et les échanges entre les différentes parties du pays et les différents groupes de population - se sont poursuivis au cours de l'année sous revue. La section « Renforcement de la cohésion nationale » présente en détail tous ces préparatifs.

La ratification de la Convention d'Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés a été plébiscitée lors de la procédure de consultation organisée au printemps de l'année sous revue. Sur décision du Conseil fédéral, la Suisse a donc signé cette Convention, le 26 juin 1996, à Rome.

B/4 Infrastructure - environnement - organisation du territoire

B/4.1 Extension du réseau et de l'offre dans le domaine des transports

Le message du 26 juin 1996 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics revêt une importance capitale. Le chapitre « Politique budgétaire et finances fédérales » vous fournira de plus amples informations à ce sujet. Le Conseil fédéral a par ailleurs proposé de profondes réformes de la gestion, de l'organisation et de l'établissement des comptes des CFF, mais aussi de la répartition des tâches entre les CFF et les entreprises de transport concessionnaires (ETC). Ces propositions figurent dans son projet du 13 novembre 1996 sur la réforme ferroviaire, qui est présenté en détail dans la section consacrée aux points essentiels.

L'essai pilote effectué sur la ligne du lac de Constance entre Schaffhouse et Romanshorn met lui aussi l'accent sur l'augmentation de la souplesse et de la conformité par rapport aux attentes du marché. Aux termes des décisions du Conseil fédéral des 21 février et 9 décembre 1996, l'infrastructure et l'exploitation - actuellement aux mains des CFF - seront confiées pour dix ans au Chemin de fer du Mittelthurgau à titre d'essai. On met ainsi en pratique une nouvelle conception en matière de trafic régional.

Les travaux de la première étape de RAIL 2000 avancent à un rythme soutenu. Le montant total des investissements programmés est de 7,4 milliards de francs, dont environ 1,2 milliard sont destinés à la Suisse romande. A l'exception du projet Coppet-Genève, il est prévu d'achever tous les travaux programmés en Suisse romande d'ici à 2001. En Suisse alémanique, certains grands projets (p. ex. la nouvelle ligne Mattstetten-Rothrist et le noeud ferroviaire de Zurich) ne seront terminés qu'en 2005. A ce jour, le montant des crédits de construction déjà approuvés par les CFF se monte à 2,107 milliards de francs, dont 773 millions ont été dépensés.

Dans le domaine des transports aériens, le Conseil fédéral a décidé, le 8 mai de l'année sous revue, d'abolir le monopole dont le trafic suisse de lignes jouissait en vertu de la loi. Il a donc lancé une révision de la loi sur l'aviation. La politique des transports aériens à l'échelle internationale sera par ailleurs libéralisée: à l'avenir, les aéroports seront associés à la préparation et à l'exécution des négociations sur les transports aériens, où ils disposeront des mêmes droits que leurs interlocuteurs, et la 5^e liberté dans le trafic aérien fera l'objet de négociations bilatérales avec les Etats ne faisant pas partie de l'UE. Il s'agira par ailleurs de trouver, avec les Etats membres de l'UE, une solution dans le cadre des négocia-

tions sectorielles qui se déroulent actuellement. Par contre, l'avenant n° 4 à la Convention franco-suisse concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse n'a pas encore pu être ratifié.

Le programme de construction 1996 concernant les routes nationales a pu être mené à bien comme prévu. Quelque 900 millions de francs, soit 58,5 pour cent des fonds utilisés, ont alimenté des projets en Suisse romande et au Tessin. Face au gonflement des dépenses de construction et d'entretien, le Conseil fédéral a pris connaissance de rapports en la matière en mai et en décembre de l'année sous revue, avant de confier certains mandats destinés à assurer le suivi des projets.

B/4.2 Politique en matière de transports et de climat: mesures axées sur les principes de l'économie de marché

En ratifiant la Convention sur le climat, la Suisse s'est engagée, aux côtés de plus de 150 autres Etats, à stabiliser les émissions de CO₂ d'ici à l'an 2000 et à les faire baisser par la suite. Conformément à sa stratégie concernant les deux initiatives populaires que sont l'initiative « Energie et environnement » et l'initiative solaire, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur la loi sur le CO₂ le 23 octobre 1996. Les éléments clés de cette loi sont la fixation d'objectifs en matière de réduction des émissions de CO₂ et la création d'une taxe visant le même but. Cette taxe, dont l'introduction se fera par étapes, dans le respect de la compétitivité des entreprises au niveau international, et dont le produit sera redistribué, ne sera cependant pas perçue si les objectifs en matière de réduction des émissions devaient être atteints par le biais d'autres mesures.

La politique du Conseil fédéral en matière de transports et de climat prévoit aussi les mesures suivantes dans le cadre de la concrétisation de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes: la création d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (mesure de base), l'introduction d'une redevance sur le transit alpin ainsi que des mesures destinées à promouvoir le trafic combiné. La section consacrée aux points essentiels présente en détail la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. S'agissant de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes, le Conseil fédéral reste fidèle à sa stratégie fondée sur le principe de la non-discrimination et sur le recours à des instruments relevant de l'économie de marché. Les travaux destinés à l'élaboration du projet en la matière, lequel sera mis en consultation, ont pu être menés à bien dans une large mesure.

B/4.3 Politique en matière d'énergie et d'environnement

La promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies indigènes renouvelables a connu des progrès considérables au cours de l'année sous revue. Six ans après son lancement, le programme « Energie 2000 » a fourni pour la première fois des résultats que l'on peut quantifier. Des évaluations sommaires font en effet apparaître, pour 1995, une baisse de la consommation d'énergie de 1,9 pour cent, une économie des émissions de CO₂ de l'ordre de 0,8 à 1,2 million de tonnes ainsi que la création de plus de 2'300 emplois.

Adopté par le Conseil fédéral le 21 août 1996, le message concernant la loi sur l'énergie a ensuite été examiné par le Parlement. Cette loi, qui est appelée à remplacer l'arrêté sur

l'énergie, qui arrivera à échéance fin 1998, a pour but de contribuer à un approvisionnement énergétique sûr et économique, de promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie et d'encourager le recours aux énergies indigènes et renouvelables. Ses éléments clés sont les principes de collaboration et de subsidiarité. Le Conseil fédéral pourra ainsi recourir à des organisations privées pour les tâches d'exécution et leur confier certains mandats bien précis.

Le 21 août 1996, le Conseil fédéral a défini sa stratégie concernant l'initiative solaire et l'initiative « Energie et environnement »: il recommandera de les rejeter, sans pour autant leur opposer de contre-projets. Un des éléments déterminants qui l'a poussé à prendre une telle décision a été la politique qu'il a définie pour faire baisser les émissions de CO₂ (voir ci-dessus).

Dans la perspective des décisions à prendre concernant l'approvisionnement futur du pays en énergie, notamment en électricité, un débat a été ouvert en août 1996 sur le programme énergétique pour la période après l'an 2000. On a en outre traité la question de l'ouverture du marché du gaz et de l'électricité dans l'optique des décisions de principe que le Conseil fédéral sera amené à prendre en la matière.

Le 21 août 1996, le Conseil fédéral a donné son feu vert à la construction, à Würenlingen, du dépôt intermédiaire destiné à accueillir des déchets radioactifs.

Le 4 septembre 1996, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation relative au projet de modification de la loi sur la protection des eaux. Il a par ailleurs approuvé le message et le projet de modification de ladite loi. Cette révision permettra de financer les installations d'évacuation et d'épuration des eaux, de même que les installations d'élimination des déchets, non plus au moyen de subventions, mais de taxes destinées à couvrir les coûts engendrés. On veut ainsi renforcer le principe du pollueur-payeur tout en réduisant les charges grevant le budget fédéral.

B/4.4 Politique régionale

En février et en mai de l'année sous revue, le Conseil fédéral a adopté plusieurs mesures, jetant ainsi les bases de la future politique d'organisation du territoire. Il s'agit en l'occurrence de la réorientation de la politique régionale, du rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et du programme de réalisation 1996-1999. Ces mesures sont présentées en détail dans la section « Renforcement de la cohésion nationale ».

Le Conseil fédéral a par ailleurs adopté ses propositions relatives à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire dans le domaine de l'agriculture et du paysage. Il propose, dans l'intérêt de l'agriculture, l'ouverture modérée et judicieuse de la zone agricole, dans le respect de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage.

La Confédération et les cantons alpins sont parvenus à un accord, au cours de l'été, sur le dossier de la ratification de la Convention alpine. Cette Convention et les protocoles qui lui sont annexés visent à créer un équilibre entre le Plateau et les régions de montagne, tout en favorisant la conciliation des exigences écologiques avec les intérêts économiques.

B/5 Relations internationales

B/5.1 Négociations bilatérales sectorielles avec l'UE

Au début de l'année sous revue, les négociations sectorielles avec l'Union européenne étaient au point mort dans certains domaines. En vue de les débloquer, le Conseil fédéral a soumis le 3 avril 1996 - après avoir consulté les présidents des conseils, les commissions de politique extérieure des deux conseils, les cantons, les partis gouvernementaux et les partenaires sociaux - une offre de négociation élargie à la Commission de l'UE. Cette offre prévoyait, dans les domaines de la libre circulation des personnes ainsi que des transports terrestres et aériens, une procédure graduelle devant conduire, après plusieurs étapes, à une plus grande ouverture du marché. Le processus de négociation a par là même été redynamisé. En ce qui concerne l'UE, les ministres des affaires étrangères ont salué, le 6 décembre 1996, les progrès substantiels réalisés dans tous les domaines, notamment pour ce qui est de la libre circulation des personnes. Les ministres des transports de l'UE ont précisé le 12 décembre 1996 leurs instructions relatives aux négociations.

A la fin de l'année, les négociations avaient ainsi atteint un stade avancé. En effet, exception faite des transports terrestres, tous les dossiers semblent sur le point d'aboutir, même si, pour résoudre les problèmes en suspens, des efforts considérables devront encore être fournis de part et d'autre. Pour de plus amples détails, il convient de se référer au point essentiel à ce sujet.

B/5.2 Relations internationales bilatérales et multilatérales

En 1996 la coopération suisse au développement s'est caractérisée par:

- une concentration géographique et sectorielle accrue s'agissant de l'activité bilatérale à long terme;
- la poursuite de la réalisation et de la consolidation de ses nouveaux programmes en Palestine et en Afrique du Sud;
- la poursuite du renforcement de ses efforts de coordination avec les gouvernements et les institutions des pays bénéficiaires et, notamment aussi, avec les organisations donatrices bilatérales et multilatérales;
- la mise en oeuvre des Lignes directrices Nord-Sud et l'élaboration des instruments opérationnels nécessaires à la mise sur pied de programmes concrets.

L'examen de la coopération suisse au développement auquel a procédé, en 1996, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a révélé que les prestations suisses en matière d'aide au développement et les institutions actives dans ce domaine se distinguent par leur niveau de qualité élevé et leur professionnalisme. Par contre les aspects quantitatifs de notre coopération au développement ont fait l'objet d'un jugement moins favorable. Nos prestations financières, qui correspondaient à 0,36 pour cent du PNB en 1994, ne représentaient plus que 0,34 pour cent en 1995.

Dans le domaine de la coopération au développement multilatérale, l'année passée a été caractérisée par la conclusion de négociations de longue haleine concernant la reconstitution des ressources financières d'importants fonds de développement, tels que l'Association internationale de développement (IDA-XI), le Fonds africain de développement (FAD-VII) et le Fonds international de développement agricole (FIDA-IV). La Suisse s'est engagée très activement en faveur de la réussite de ces négociations. Elle a par ailleurs soutenu avec vigueur les efforts de réforme de diverses institutions multilatérales.

Les crédits nécessaires ayant pu être alloués conformément aux prévisions, des progrès sensibles ont été réalisés, ce qui a permis à la Suisse de maintenir son aide publique au développement. Par le message du 29 mai 1996, l'ouverture d'un cinquième crédit de programme de 960 millions de francs a été proposée au Parlement en vue de la continuation du financement et de la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement. Le crédit de programme de 1,05 milliard de francs proposé aux termes du message du 20 novembre 1996 concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale doit permettre à la Confédération de continuer sa politique dans ce domaine. Grâce à l'adaptation du schéma de préférences douanières (message du 29 mai 1996), les effets du Cycle d'Uruguay seront pris en considération et les pays en développement seront mieux placés pour ce qui est du tarif douanier.

Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'OCDE, la Suisse s'est engagée en faveur du renforcement du système commercial multilatéral. Le niveau des engagements contractés dans le secteur des services a été amélioré grâce à l'entrée en vigueur des résultats des négociations complémentaires GATS/OMC dans les domaines des services financiers et du séjour des personnes physiques prestataires de services (approbation par le Conseil fédéral le 24 avr. 1996). Parmi les principaux résultats de la première conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue du 9 au 13 décembre 1996 à Singapour, il convient de citer l'initiative visant à éliminer, d'ici à l'an 2000, les droits de douane sur un certain nombre de produits dans le domaine des technologies de l'information, initiative qui a vu le jour grâce au soutien de la Suisse. La mise en oeuvre de ces résultats fortifiera le secteur de l'emploi dans notre pays. Des travaux préparatoires seront entrepris en vue de développer de nouvelles règles de l'OMC, notamment dans les domaines de l'investissement et de la concurrence. La présidence de l'OMC au niveau ministériel a été confiée à la Suisse pour les années 1997 à 1998.

Les négociations entamées en 1995 au sein de l'OCDE en vue d'un accord multilatéral sur l'investissement ont progressé à un rythme soutenu. Cet accord améliorera l'accès au marché et accroîtra la sécurité juridique s'agissant des investissements suisses dans l'UE, dans les pays d'Europe centrale et orientale, au sein de l'ALENA (Etats-Unis, Canada et Mexique), au Japon et dans les pays nouvellement industrialisés d'Asie et d'Amérique latine.

La coopération économique des Etats d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie, Slovénie, Roumanie, Bulgarie et Etats baltes) avec l'UE et les Etats de l'AELE a été sensiblement renforcée par la création d'une zone uniforme de libre-échange sous la forme du cumul paneuropéen, lequel permettra de résoudre les problèmes du trafic de perfectionnement passif des textiles tout en améliorant les possibilités d'exportation de notre industrie chimique et de notre industrie des machines.

La Suisse a poursuivi ses efforts en vue de mener une politique méditerranéenne active dans le but de contribuer à la stabilité politique de cette région et - dans le cas de certains pays d'Afrique du Nord - d'endiguer l'émigration. Parmi les instruments propres à renforcer la coopération économique, il convient avant tout de mentionner les accords de libre-échange et les mesures destinées à promouvoir les investissements, les entreprises conjointes (« joint ventures ») et le transfert de technologie.

Notre pays a poursuivi l'extension du réseau d'accords bilatéraux (notamment des accords de protection et de promotion des investissements) tout en accélérant, notamment en Inde et en Chine, le renforcement de la coopération avec le secteur privé moyennant des instruments adéquats. Des visites diplomatiques (en Chine, au Japon et au Cambodge) ont souligné, en 1996, l'importance croissante des marchés asiatiques.

La Suisse a par ailleurs participé aux grandes conférences des Nations Unies, à savoir à la neuvième Conférence sur le commerce et le développement (CNUCED IX, du 27 avr. au 11 mai 1996 à Midrand, en Afrique du Sud), à la deuxième Conférence sur les établissements humains (HABITAT II, du 3 au 14 juin 1996 à Istanbul) ainsi qu'à la Conférence mondiale de la FAO sur l'alimentation (du 13 au 17 nov. 1996 à Rome).

B/6 Sécurité

B/6.1 Présidence suisse de l'OSCE et envoi de bérets jaunes en Bosnie

La Suisse a présidé l'OSCE en 1996. A ce titre, elle a accordé la priorité absolue à la mise en oeuvre de l'accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine et a, à cet effet, fourni d'importantes ressources tant en personnel qu'en moyens financiers. Un des points essentiels de la première section est consacré aux tâches accomplies par la Suisse durant cette année de présidence et aux défis qu'elle a été appelée à relever.

Le 21 février 1996, le Conseil fédéral a décidé de mettre pour la première fois à la disposition de l'OSCE, pour sa mission en Bosnie-Herzégovine, une formation militaire non armée (bérets jaunes) chargée de couvrir, d'ici à la fin de l'année, les besoins en logistique les plus pressants de l'OSCE dans cette région en crise. 75 personnes au maximum ont été envoyées en Bosnie-Herzégovine.

L'Unité suisse de logistique (Swiss Headquarter Support Unit; SHQSU) a fourni des prestations dans plusieurs domaines: transports aériens et routiers de personnes et de matériel, entretien des véhicules, service postal, soutien médical et approvisionnement en matériel. En outre elle a apporté un soutien matériel en vue de la maîtrise des armements prévue par les Accords de Dayton. La SHQSU était stationnée au Quartier général de la Mission OSCE à Sarajevo ainsi que dans les centres régionaux de Banja Luka, Tuzla, Bihac et Mostar. Enfin, des officiers suisses ont travaillé au Centre de prévention des conflits de l'OSCE à Vienne, lequel assure le soutien de la Mission OSCE en Bosnie-Herzégovine.

Le travail des bérets jaunes suisses en Bosnie-Herzégovine a suscité des échos très positifs d'origine diverse. L'OSCE, pour sa part, a fait savoir qu'elle était tributaire de ce soutien logistique. Les élections municipales ayant dû être reportées, au mois de juillet 1997 selon

toute vraisemblance, et l'OSCE étant toujours tributaire d'un soutien logistique, le Conseil fédéral a décidé le 18 décembre 1996 de continuer à soutenir la Mission OSCE en Bosnie-Herzégovine au moyen d'une SHQSU réduite, dont la durée d'intervention sera limitée à fin 1997.

B/6.2 Promotion de la paix et Partenariat pour la paix

Peu avant que la Suisse n'assume la présidence de l'OSCE, le Conseil fédéral a fixé des priorités s'agissant des mesures de promotion de la paix devant être prises par le DFAE durant la période 1996 à 1999. Ainsi, il a prévu que l'accent serait mis davantage sur les engagements de personnel et sur l'organisation concrète des projets, et que les actions suisses feraient l'objet d'une visibilité accrue.

En matière de promotion de la paix, la Suisse a accordé clairement la priorité, durant l'année où elle présidait l'OSCE, aux actions dans la zone OSCE. Dès avril 1996, jusqu'à 170 experts civils suisses ont été engagés en Bosnie-Herzégovine avec pour mission de surveiller le respect des droits de l'homme et, par la suite, de collaborer activement à la préparation, à l'organisation et à l'observation des élections. Tant en Bosnie-Herzégovine que dans d'autres Etats de l'ex-Yougoslavie, des projets relatifs aux médias ont bénéficié de contributions financières (journaux indépendants, stations de radio et de télévision).

La Suisse a également participé à différentes actions de promotion de la paix menées sous l'égide de l'ONU. C'est ainsi que, dès le début, elle s'est engagée tant financièrement qu'en fournissant du personnel, à savoir des juges d'instruction et des traducteurs, en faveur des deux tribunaux de l'ONU institués pour juger les criminels de guerre de l'ancienne Yougoslavie et du Ruanda. En Afrique du Sud, elle s'emploie à mettre en oeuvre, outre des projets traditionnels de coopération technique, un programme de nature à promouvoir la paix et la démocratie, qui va de la constitution d'administrations décentralisées à la médiation en cas de conflits du travail. Ce programme est réalisé bilatéralement, mais aussi par le biais du PNUD et de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Au lendemain de la décision du Conseil fédéral du 30 octobre 1996 de prendre part au Partenariat pour la paix (PPP), la Suisse a signé le 11 décembre 1996 le document-cadre du PPP. Dans le document de présentation, elle a soumis à l'OTAN les principes de sa participation et les domaines d'activité dans lesquels elle compte oeuvrer. La Suisse y a réaffirmé sa neutralité armée et a déclaré sans équivoque qu'elle ne voulait pas adhérer à l'OTAN mais qu'elle considérait sa participation au PPP comme un complément à sa politique traditionnelle de promotion de la paix. La participation ou la non-participation à des activités au sein du PPP est laissée au choix de chaque partenaire. La Suisse entend agir dans les domaines de la promotion du contrôle démocratique des forces armées ainsi que de la promotion de la diffusion et du respect du droit international humanitaire, mais aussi en rapport avec la formation des officiers et des diplomates en matière de politique de sécurité. En outre, elle offrira ses propres programmes de formation dans les domaines du sauvetage, des opérations humanitaires et de la logistique des opérations de maintien de la paix; enfin, elle s'emploiera à promouvoir le flux international d'informations concernant des thèmes relatifs à la politique de sécurité et à diffuser son savoir-faire concernant les mesures de vérification dans le domaine du désarmement.

B/6.3 Lutte contre le crime organisé

Le renforcement de la lutte contre le crime organisé est une tâche prioritaire. Toutefois, le besoin impérieux de réaliser des économies a retardé le développement rapide des offices centraux de l'Office fédéral de la police. Par conséquent l'intensification de la coopération nationale et internationale n'a pu être concrétisée dans la mesure souhaitée.

A moyen terme, le travail des offices centraux sera facilité par deux organismes, à savoir l'Autorité de contrôle et le Bureau de communication en matière de blanchissage d'argent, dont la création a été proposée dans le message du 17 juin 1996 adressé aux Chambres. L'exécution de la loi sur le blanchissage d'argent sera elle aussi tributaire du nombre de postes que l'on pourra créer et de la possibilité de recruter suffisamment de personnel adéquat.

Les « mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale » ont pris du retard. L'octroi au Ministère public de la Confédération de compétences supplémentaires en matière d'enquêtes judiciaires s'est heurté à des oppositions. Les pourparlers avec les cantons, qui ont eu lieu en novembre 1996, permettront de proposer en 1997 de nouvelles solutions qui ont des chances d'être adoptées. Conformément à une décision du Conseil fédéral du 14 août 1996, la loi fédérale sur l'enquête sous couverture sera aussi intégrée dans ce train de mesures.

En vertu des réactions contrastées qu'elle a suscitées lors de la procédure de consultation et en raison du succès retentissant que connaissent les jeux de hasard, la loi sur les casinos devra être remaniée; le principe de lutte contre le crime organisé sera toutefois maintenu.

La loi sur les armes approuvée par le Conseil fédéral le 24 janvier 1996 vise à mieux protéger la population contre les effets de l'usage abusif d'armes. La nouvelle loi n'étant pas encore en vigueur, il a fallu, au risque d'une dangereuse lacune dans la législation sur les armes, proroger de deux ans la durée de validité des ordonnances sur l'acquisition et le port d'armes à feu par des ressortissants yougoslaves ou turcs.

Dans le cadre des mesures de lutte contre le crime organisé, le Conseil fédéral a approuvé, le 17 juin 1996, le message et le projet de loi fédérale concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier (loi sur le blanchissage d'argent). Cette nouvelle loi doit permettre d'éviter que la place financière suisse serve d'instrument aux organisations criminelles. Grâce à l'obligation faite aux intermédiaires financiers de communiquer à un organe étatique toute transaction susceptible d'être frauduleuse, les autorités de poursuite pénale disposeront des renseignements nécessaires pour réprimer efficacement le crime organisé.

Troisième section: Renforcement de la cohésion nationale

Dans la foulée du rejet de l'Accord EEE, le 6 décembre 1992, les Chambres ont institué une Commission de la compréhension dans chaque conseil, afin notamment d'étudier les moyens de renforcer les liens entre les différentes parties de la Suisse. Les entretiens approfondis menés par les commissions ont abouti à l'élaboration de nombreuses recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Une motion du Conseil national, du 16 mars 1994, ainsi qu'une motion du Conseil des Etats, du 14 décembre 1993, chargent le Conseil fédéral de faire rapport sur les résultats ainsi que sur l'état de la compréhension linguistique et régionale en Suisse dans le cadre du rapport sur la gestion de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral a fait sienne la préoccupation des Commissions de la compréhension et a élevé le « Renforcement de la cohésion nationale » au rang d'idée-force du programme de la législature 1995-1999. Dans son programme 1997, le Conseil fédéral concrétise la politique de cohésion nationale :

- par l'encouragement de la coopération entre cantons et Confédération et entre cantons et régions
- par l'équilibre entre des régions aux potentiels de développement différents
- par le renforcement de la compréhension mutuelle et des échanges culturels
- par la préservation des bases communes de l'Etat fédéral, telles que l'intégration des étrangers résidant dans notre pays.

1. Encouragement de la coopération au sein du système fédéraliste

La préoccupation du Conseil fédéral de renforcer la collaboration avec les cantons au sein du système fédéraliste a trouvé un écho dans les importants projets de réforme de la constitution et des institutions de direction de l'Etat, ainsi que dans la révision de la péréquation financière, un projet-clé qui contient des propositions de grande portée concernant la future répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Ces trois projets sont traités de manière plus exhaustive aux sections « Points essentiels » et « Programme de la législature 1995-1999 : rapport pour l'année 1996 » (chapitre « Politique budgétaire et finances fédérales »). Nous ne nous intéresserons ci-après qu'à l'aspect de l'amélioration de la collaboration au sein du système fédéraliste.

S'agissant de la réforme de la constitution, il convient de noter que le Conseil fédéral a fait du principe de subsidiarité le fondement de la coopération entre cantons et Confédération dans le projet de constitution. Dans les domaines où les cantons sont chargés de l'application du droit fédéral, la Confédération doit leur ménager la plus grande liberté d'action possible et tenir compte des particularités cantonales. Les mesures de la Confédé-

ration sont conçues de manière à stimuler et à soutenir efficacement les initiatives des milieux intéressés. Le Conseil fédéral applique d'ailleurs déjà ces principes en ce qui concerne la législation fédérale. Il accorde également une grande importance à ces aspects dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration et mentionne le maintien de l'unité de la Suisse, l'encouragement de la solidarité nationale et la préservation de la diversité inhérente au fédéralisme parmi les obligations gouvernementales à l'article 6 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (projet du 16 oct. 1996). Le Conseil fédéral n'a pas encore présenté de propositions définitives en ce qui concerne la nouvelle péréquation financière. Il a cependant fixé les lignes directrices qui devront orienter les travaux d'approfondissement: il s'agira: a) de démanteler les structures qui ne sont plus adaptées; b) de développer le partenariat entre cantons et Confédération en ce qui concerne les tâches communes, les cantons assumant éventuellement une part de responsabilité stratégique; c) de renforcer la coopération internationale en lieu et place des engagements inopportuns de la Confédération; d) de désenchevêtrer les tâches et les compétences selon le principe de subsidiarité, là où il y a lieu de le faire; e) de doter la péréquation financière proprement dite de moyens plus efficaces et plus clairs.

2. Equilibre régional

Se fondant sur une analyse des différences existantes et des perspectives de développement, le Conseil fédéral a redéfini sa politique régionale et approuvé le message sur la nouvelle orientation de la politique régionale le 28 février 1996. Ce message contient le projet de révision de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM), ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural. Il formule en outre des propositions visant à améliorer la coordination en matière de politique d'organisation du territoire. En 1996, le Conseil fédéral s'est également attaqué à la mise en oeuvre de l'arrêté fédéral relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions (INTERREG II) et de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement.

L'année sous revue a également été marquée par la définition de grandes orientations en matière d'aménagement du territoire. Le 22 mai 1996, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse qui mentionne le renforcement de la cohésion nationale et la garantie du développement durable de notre cadre de vie et de notre espace économique parmi les objectifs principaux des futures stratégies d'organisation du territoire. Le Conseil fédéral a simultanément arrêté le « Rapport sur les mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire: programme de réalisation 1996-1999 » qui décrit les mesures prises par la Confédération en vue de la mise en oeuvre de la stratégie d'organisation du territoire.

En vue de la mise en oeuvre des grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, le Conseil fédéral a institué la Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT). Des travaux préliminaires en vue de l'institution d'un « Conseil de l'organisation du territoire » ont également été entrepris. Cette commission extra-parlementaire devrait fonctionner comme la structure spécialisée du Conseil fédéral en matière d'organisation du territoire.

3. Compréhension mutuelle et échanges culturels

Les travaux relatifs à la mise en oeuvre au plan juridique de l'article constitutionnel sur les langues ont joué un rôle central dans le cadre du renforcement de la compréhension mutuelle et des échanges culturels. Des experts issus de l'administration ou indépendants se sont réunis à deux reprises afin de préparer l'élaboration des bases juridiques d'une nouvelle réglementation des langues officielles et d'une meilleure compréhension entre les différentes communautés linguistiques. Pendant l'année sous revue, les travaux relatifs à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ont constitué l'autre point essentiel de notre politique linguistique. Dans le message du 25 novembre 1996, le Conseil fédéral demandait la ratification de cette Charte signée par la Suisse en 1993. La Charte vise à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen. En Suisse, l'italien et le romanche bénéficieront des dispositions de la Charte: en la ratifiant, notre pays apportera sa contribution à l'élaboration d'une Europe fondée sur le respect de la diversité culturelle et sur la solidarité avec ses minorités. Les rapports linguistiques entre les citoyens et l'administration sont également traités à la quatrième section (Sécurité sociale - politique sociale - santé publique)

Le renforcement de la compréhension mutuelle et des échanges culturels entre les communautés linguistiques est une tâche particulièrement liée aux structures et à l'évolution des médias. En qualité d'entreprise nationale de diffusion de programmes de radio et de télévision, la SSR doit par conséquent, au-delà du service universel qu'elle assure, apporter une contribution essentielle au renforcement de la cohésion nationale. Afin de renforcer la fonction unificatrice conférée à la SSR par la concession, le Conseil fédéral a chargé les PTT d'intensifier l'échange linguistique, c'est-à-dire d'augmenter la diffusion nationale des programmes radio de la SSR dans les langues allemande, française et italienne. Dans sa réponse à plusieurs interventions parlementaires, le Conseil fédéral a confirmé l'importance qu'il accorde au mandat de la SSR, laquelle doit promouvoir la compréhension mutuelle et les échanges entre les différentes régions du pays. A cet égard, le Conseil fédéral a rappelé que le rôle unificateur et intégrateur de la SSR s'étend à l'ensemble de son offre et ne doit donc pas se limiter à certains programmes. Le Conseil fédéral en tiendra compte lors de l'examen de la requête de la SSR qui souhaite une modification de la concession en ce qui concerne Schweiz 4 / Suisse 4 / Svizzera 4 (S4). Les dispositions pertinentes seront résiliées à la fin de l'année 1997 pour permettre l'ouverture de nouvelles négociations avec la SSR, laquelle envisage un renforcement de sa fonction intégratrice dans toutes les régions linguistiques et tous les programmes.

La marge de manoeuvre est en revanche limitée en ce qui concerne le maintien de l'unité de la Suisse, l'encouragement de la solidarité nationale et la préservation de la diversité inhérente au fédéralisme dans le domaine de la formation car celui-ci relève en premier lieu de la compétence des cantons. En 1996, l'enseignement bilingue a été encouragé sur la base de l'ordonnance sur la reconnaissance de certificats de maturité gymnasiale, édictée en 1995 et les examens de maturité fédérale ont eu lieu pour la première fois en deux langues. La troisième langue nationale a également fait l'objet d'une promotion accrue.

Enfin, des projets visant à favoriser les rencontres de jeunes ont été soutenus pendant l'année sous revue, dans le cadre de l'encouragement des activités de jeunesse. La Confédération soutient également les échanges d'enseignants en aidant le centre de perfectionnement

de Lucerne. Les activités d'échange promues par la Fondation pour la collaboration confédérale bénéficieront désormais de l'aide commune de la Confédération et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. L'échange linguistique est aussi à l'ordre du jour en ce qui concerne la formation militaire et les cours de répétition, car de nombreuses écoles de recrues et de cadres regroupent des militaires de plusieurs communautés linguistiques.

4. Bases communes de l'Etat fédéral

Lors de la consultation concernant le projet de constitution fédérale, la question du futur ordre fondamental de l'Etat a généralement suscité un grand intérêt. Par ailleurs, la participation de la Confédération ou du Conseil fédéral a été déterminante en ce qui concerne les travaux préparatoires de la commémoration du 150e anniversaire de la création de l'Etat fédéral et de l'EXPO 2001.

Les travaux préparatoires de la commémoration du 150e anniversaire de la création de l'Etat fédéral se sont poursuivis pendant l'année 1996. De nombreux cantons y participent activement. La Confédération effectue un travail de coordination et d'information et assure également le financement de plusieurs projets développés par des particuliers et par les pouvoirs publics, cantonaux et communaux. De nombreux services de l'administration participent activement à la préparation de l'événement. Deux expositions sont actuellement en chantier, l'une consacrée aux réalisations de l'Etat fédéral pendant ses 150 ans d'existence et l'autre à l'identité nationale. Une première harmonisation conceptuelle des différentes manifestations auxquelles participeront le Conseil fédéral, les Chambres et le Tribunal fédéral, a également eu lieu.

Enfin, d'importantes étapes ont été franchies en vue de la réalisation de l'EXPO 2001 dont le thème, le temps ou la Suisse en mouvement, permettra à notre pays de se préparer aux défis du 3e millénaire et de renforcer la cohésion nationale, le sentiment d'appartenance et la solidarité. Depuis l'exposition nationale de 1964 notre pays a connu une véritable transformation économique, sociale et technologique qui nous donne aujourd'hui l'occasion de réfléchir au rôle de la Suisse dans l'Europe et le monde de demain. Après avoir examiné l'étude de faisabilité, le Conseil fédéral a confirmé, le 18 mars 1996, le mandat confié au Comité de l'exposition nationale et lui a délégué la responsabilité de l'organisation et de la réalisation de l'EXPO 2001. L'éventuelle participation de la Confédération en qualité d'exposant a également été étudiée.

Quatrième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales: Réponses du Conseil fédéral

A Le cadre institutionnel et financier

A/1 Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution

1 Réponse interdépartementale aux problèmes

La commission a constaté à diverses reprises que, dans les questions touchant à plusieurs domaines, la collaboration et la coordination entre offices et départements laissent à désirer. Il arrive même que l'on évite volontairement le dialogue au sein de l'administration fédérale.

1 Réponse

La coordination est une tâche permanente, très exigeante. Toute administration doit organiser ses travaux selon le système de la répartition des tâches. En outre, il n'est pas rare que les différents mandats confiés à la Confédération aillent dans des directions différentes. En période de difficultés financières, enfin, de nombreuses exigences objectivement fondées se heurtent aux limites imposées par les restrictions budgétaires.

La collaboration et la coordination entre les offices et les départements sont une condition de la cohérence de l'activité de l'administration et du gouvernement. L'esquive du dialogue dont fait état la commission peut être imputée autant à des faiblesses humaines qu'aux intérêts particuliers de l'action à mener. En effet, toute unité administrative tente de remplir au mieux les fonctions qui lui sont assignées et de ne pas laisser des intérêts contraires entraver son action. Face aux tensions générées par la défense d'intérêts légitimes qui ne sont pas forcément convergents, l'administration doit recourir à des instruments de coordination qui permettent à la diversité des intérêts en présence de s'exprimer et qui assurent entre eux un juste équilibre.

1 a) Question

Comment le Conseil fédéral exerce-t-il concrètement ses tâches de coordination active?

1 a) Réponse

Toute unité administrative est tenue d'assurer de façon autonome la coordination nécessaire. Cette démarche fait partie intégrante d'une exécution consciencieuse des tâches par les personnes compétentes, et cela à tous les échelons. Cette coordination « verticale » peut être complétée par une coordination « horizontale » assurée au moyen d'organes d'état-major sous les formes suivantes: structure interdépartementale ou intradépartementale, systèmes de comptes rendus, organes de projet provisoires ou structures permanentes, groupes de travail et conférences de coordination, voire unités internes (par ex. offices exécutant des tâches communes à plusieurs unités ou Chancellerie fédérale en tant qu'organe d'état-major suprême). Par ailleurs, il existe, pour les dossiers sur lesquels le Conseil fédéral se prononce en dernier lieu, des dispositions particulières sur la procédure à suivre en matière de coordination: lors de la procédure de consultation des offices, les propositions à présenter au Conseil fédéral sont soumises dès la préparation du projet à l'avis de tous les offices fédéraux qui sont concernés sur le fond de par leur activité et qui doivent être associés à la coordination et à la mise au point matérielle du texte. Sont consultés en outre les services procédant à l'examen du projet sur la forme (par ex. examen sur le plan linguistique ou sur le plan de la technique législative par les services de la Chancellerie fédérale). Enfin, l'Office fédéral de la justice, l'Administration des finances et, si le projet touche à des questions de personnel, l'Office fédéral du personnel, sont eux aussi souvent appelés à faire part de leurs remarques. La procédure de corapport est ensuite organisée au niveau départements/Conseil fédéral, procédure qui permet à chacun des membres du Conseil fédéral de se prononcer sur les propositions de ses collègues. Ce n'est qu'ensuite que le dossier est soumis à la décision du Conseil fédéral. Au niveau des départements et du Conseil fédéral, la fonction de coordination de la Chancellerie fédérale est décisive.

L'amélioration de la coordination est également un des objectifs de la réforme du gouvernement en cours. La LOGA contient d'ailleurs plusieurs dispositions à ce sujet. Outre l'article 33 et l'article 42, 1er alinéa, qui font de la coordination une des tâches principales de la Chancellerie fédérale, pour le premier, et des secrétariats généraux, pour le second, les articles 52 ss font état d'autres organes investis de fonctions de coordination, notamment de la Conférence des secrétaires généraux, de la Conférence des responsables de l'information et d'autres organes d'état-major, de planification et de coordination. Par ailleurs, un projet d'ordonnance du Conseil fédéral (élaboré par le GSDC) qui se fonde sur l'article 24 de la LOGA prévoit de traiter la question de la coordination également en rapport avec les principes de la collégialité et de la cohérence de l'activité gouvernementale, tout en définissant explicitement l'obligation de coordination lorsque les pouvoirs de décision sont délégués à des niveaux inférieurs.

1 b) Question

N'appartient-il pas aux secrétariats généraux de penser avec cohérence et d'assurer la coordination et la communication de manière adéquate?

1 b) Réponse

En ce qui concerne les tâches de coordination des secrétariats généraux, il y a lieu de faire les remarques suivantes:

Le mandat de coordination fait partie intégrante des tâches assignées aux secrétariats généraux par la loi (art. 50, 1er al., let. a, LOA: « coordination dans son propre département et entre celui-ci et les autres départements »). Le cahier des charges de base établi pour les secrétariats généraux précise dans les termes qui suivent la nature de cette coordination:

- coordination entre les offices du département;
- coordination avec les secrétariats généraux des autres départements (surveillance de la consultation des offices; mise au point des propositions destinées au Conseil fédéral lorsque subsistent des divergences non fondamentales ou de nature non politique);
- coordination avec la Chancellerie fédérale et avec le secrétariat de l'Assemblée fédérale.

Les secrétariats généraux jouent donc un rôle clé en matière de coordination. Ils assurent la jonction entre les offices et la tête du département, d'une part, entre leur département et les autres départements ainsi que la Chancellerie fédérale, d'autre part. Cela vaut en particulier pour les problèmes appelant une solution interdépartementale. Un des instruments dont ils disposent à cet effet est la Conférence des secrétaires généraux, qui siège à intervalles irréguliers et peut traiter toutes les questions qui se posent en matière de coordination, qu'elles se rapportent aux affaires du Conseil fédéral ou aux dossiers relevant d'un échelon inférieur.

2 Coordination des organes de contrôle de la Confédération

L'ensemble du système de surveillance et de contrôle de la Confédération doit être examiné en vue d'écarter tout risque d'effectuer des travaux plusieurs fois.

2 a) Question

Quel est l'état d'avancement de cet examen?

2 b) Question

A-t-on déjà des idées concrètes sur la future organisation du système de contrôle (composition, coordination, instruments, etc.)?

2 c) Question

Quand et de quelle manière le Conseil fédéral entend-il faire participer le Parlement à ces travaux fondamentaux?

2 a/b/c) Réponses

Le Conseil fédéral a chargé le CCF d'étudier la coordination des organes de contrôle de l'administration fédérale. Il a pris connaissance le 21 août 1996 du rapport présenté par le CCF. Ce rapport conclut qu'il y a quelques chevauchements entre les trois organes de contrôle que sont le Contrôle fédéral des finances (CDF), l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) et ledit CCF, mais que ces chevauchements ne suffisent pas à jus-

tifier l'élaboration d'une loi sur les activités de contrôle et que fondre ces trois organes en un seul ne serait pas non plus une solution. Selon ce rapport, la coordination qui est pratiquée actuellement sur le fond et sur la forme est bien suffisante.

Le Conseil fédéral n'envisage pas d'aller plus loin. Il sait que les deux Commissions des institutions politiques examinent la question de la surveillance et du contrôle de la Confédération. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les Commissions de gestion ont demandé à l'OPCA de rédiger un rapport à ce sujet.

3 Problèmes au niveau de l'application des lois

Des problèmes en partie considérables sont apparus au niveau de l'application de nouvelles lois ou de réformes (p.ex. loi sur l'asile, loi sur l'assurance-maladie, loi sur l'assurance-chômage).

3 a) Question

Selon le Conseil fédéral, quelles sont les raisons de l'augmentation des problèmes en matière d'application des lois? Est-ce que les moyens nécessaires à l'application des lois font défaut ou s'agit-il effectivement de problèmes liés à des conditions-cadres?

3 a) Réponse

En ce qui concerne la loi sur l'asile, les problèmes d'exécution sont principalement dus au fait qu'il est de plus en plus difficile de renvoyer des personnes dont les demandes d'asile ont été rejetées avec force de chose jugée; mais le refoulement des étrangers qui séjournent illégalement sur notre territoire est tout aussi problématique. Différentes raisons peuvent expliquer les difficultés d'exécution des décisions de renvoi: d'une part, certains Etats se font prier pour délivrer à leurs ressortissants des documents de voyage de remplacement leur permettant de retourner dans leur pays d'origine; parfois même, ces Etats refusent que leurs compatriotes rentrent au pays; d'autre part, les demandeurs d'asile et les étrangers qui séjournent illégalement en Suisse ont parfois intérêt à dissimuler leur véritable identité, pensant ainsi empêcher l'exécution du renvoi et pouvoir rester plus longtemps dans notre pays.

Les difficultés rencontrées dans le cadre de l'application de la loi sur l'assurance-chômage sont essentiellement imputables à la complexité croissante de la situation et aux nombreux actes législatifs édictés dernièrement dans ce domaine. Les modifications considérables introduites par la deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage, qui date du 23 juin 1995, (nouveau régime des indemnités journalières, prise en compte de la période consacrée à l'éducation des enfants, réglementation de la préretraite, nouvelle organisation des tâches de contrôle et de conseil) ne sont pas sans avoir d'importantes implications sur l'application de cette loi. Vu le nombre actuel de chômeurs, il ne faut pas s'attendre à voir diminuer le volume de travail dans ce contexte, au contraire. Si les tâches se multiplient et deviennent de plus en plus exigeantes, il n'est par contre pas possible d'augmenter les capacités en personnel, qui seraient nécessaires pour les maîtriser, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. Sur ce point, voir également la question traitée au chiffre 8.

Pour l'application de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie et les problèmes qui en découlent, nous renvoyons aux explications de la première section et à la question du chiffre 9.

3 b) Question

Par quels moyens le Conseil fédéral entend-il y faire face?

3 b) Réponse

Il convient d'aborder les difficultés d'exécution des décisions de renvoi dans le domaine de l'asile et des étrangers de manière différente selon leur cause. Il faut essayer d'obtenir des Etats qui refusent de reprendre leurs propres ressortissants la signature d'accords formels de réadmission. Un tel accord est par exemple en passe d'être conclu avec la République fédérale de Yougoslavie. Avec d'autres Etats, il s'agit d'intervenir par la voie diplomatique pour obtenir la délivrance rapide de documents de voyage. Afin d'obtenir des autres Etats le respect des obligations de droit international public, la Suisse doit synchroniser les mesures prises en matière de politique extérieure et, le cas échéant, faire dépendre certaines prestations de la reprise de leurs nationaux. Pour ce qui est de la procédure, il est indiqué de prévoir des mesures permettant d'établir le plus rapidement possible, surtout pour les demandeurs d'asile, une identité satisfaisant aux critères de l'exécution du renvoi. L'Office fédéral des réfugiés a déjà réalisé des projets en ce sens.

La répartition constitutionnelle des tâches attribue aux cantons la compétence des renvois et des expulsions. Ces dernières années, la Confédération a assisté les cantons en matière d'exécution, conformément à la loi sur l'asile, ce qui a été apprécié. L'appui donné par la Confédération comprend notamment le concours à l'obtention des titres de voyage, l'organisation des possibilités de voyage et l'intensification de la collaboration, d'entente avec les cantons, dans le cadre de programmes de formation destinés aux instances cantonales. Dans le projet de révision totale de la loi sur l'asile, le Conseil fédéral propose d'étendre cet appui aux autres personnes relevant du droit des étrangers. La loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers a donné aux cantons la possibilité de prendre des mesures visant à atténuer efficacement les problèmes surgissant dans l'exécution des renvois.

Il apparaît que l'aide au retour est un facteur qui gagne sans cesse en importance dans la perspective d'une exécution des renvois la plus efficace possible. La disposition des étrangers à rentrer chez eux doit être encouragée par des incitations de nature pécuniaire et des conseils ciblés. Le fait qu'en l'espace de quelques mois, dans le cadre du programme d'aide au retour vers la Bosnie-Herzégovine, 2'300 personnes aient annoncé aux autorités leur intention de retourner de plein gré dans leur pays démontre que de telles initiatives sont couronnées de succès.

Bien que conscient de cette problématique, le Conseil fédéral ne voit toutefois pas de solution immédiate susceptible d'y remédier de façon durable. A court terme, il est en effet impossible d'exercer une influence sur le développement du chômage. S'agissant des postes qui devraient être créés pour faire face aux besoins actuels, la précarité des finances fédérales limite considérablement la marge de manoeuvre du Conseil fédéral. Le soutien des cantons est dès lors d'une importance capitale pour la mise en place des offices régionaux de

placement. A terme, le surcroît de travail lié à cette phase de développement profitera à tous les partenaires impliqués dans cette démarche.

3 c) Question

Dans quelles mesures les conditions d'une application efficace seront prises en compte déjà au niveau de la préparation des textes de lois?

3 c) Réponse

L'élaboration des actes législatifs incombe en premier lieu au département ou à l'office matériellement compétent. Ceux-ci veillent à ce que les projets d'actes législatifs répondent aux exigences d'effectivité, d'efficacité et d'économie. A cet égard, ils sont liés par les dispositions topiques du droit fédéral. L'article 43, 3e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) prévoit que le Conseil fédéral doit indiquer, dans ses messages et ses rapports, les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel qu'aura pour la Confédération l'application des règles et mesures proposées, les frais qui s'ensuivront pour les cantons et les communes, les conséquences qui en résulteront pour l'économie, dans la mesure du possible, la relation entre l'utilité des règles et mesures proposées et les frais causés par leur application, et enfin, pour les projets d'aides financières et d'indemnités, la conformité avec les principes applicables aux actes normatifs de la loi sur les subventions.

Un contrôle systématique, par d'autres offices que celui qui est matériellement compétent (surtout par des offices exécutant des tâches communes à plusieurs unités), de l'aptitude des actes législatifs à être mis en oeuvre n'existe pas actuellement. Les procédures existant dans le cadre de l'élaboration des actes législatifs permettent dans une certaine mesure de déceler et de réduire d'éventuels problèmes d'application. Ainsi, la procédure de consultation donne aux parties, en particulier aux autorités d'application (dans la plupart des cas, les cantons) ainsi qu'aux destinataires de la norme, l'occasion de soulever des problèmes d'application. Dans les procédures de consultation des offices et de co-rapport, les offices et les départements intéressés peuvent notamment se déterminer sur les problèmes de coordination et sur les éventuels effets secondaires néfastes d'un projet. Toutes ces procédures ne permettent cependant pas toujours d'éviter des problèmes de mise en oeuvre.

Il est possible de prendre, au niveau des offices responsables de la matière et des offices exécutant des tâches communes à plusieurs unités, des mesures afin de mieux tenir compte des exigences relatives à la mise en oeuvre de la législation. Une évaluation minutieuse des expériences faites dans l'application d'actes législatifs existants par les départements et offices compétents (par ex. sous forme de données statistiques pertinentes, de données concernant la mise en oeuvre et de mandats externes d'évaluation) permet de mieux définir les exigences préalables à des solutions de mise en oeuvre. Un examen systématique, par les offices exécutant des tâches communes à plusieurs unités (en particulier par l'Office fédéral de la justice), de la conformité des messages et des rapports avec l'article 43, 3e alinéa, LREC est également envisageable. On a toutefois renoncé à une telle solution compte tenu de l'accroissement des besoins financiers et en personnel qu'elle entraînerait.

4 Formes de privatisation des différents offices

Depuis le 1er janvier 1996, l'Institut fédéral de la protection intellectuelle (IFPI) a été privatisé. La privatisation d'autres offices et l'introduction d'éléments de nouvelle gestion publique sont prévues.

4 a) Question

Quelle stratégie générale le Conseil fédéral entend-il poursuivre pour la "privatisation" des offices?

4 a) Réponse

En introduisant des éléments de nouvelle gestion publique, le Conseil fédéral entend passer d'une gestion axée sur les moyens (input) à une gestion axée sur les prestations (output) et l'efficacité (outcome). Les services doivent être dirigés en se fondant davantage sur des objectifs opérationnels. En contrepartie, ils disposent d'une plus grande marge de manoeuvre pour s'acquitter de leurs tâches, notamment en ce qui concerne l'utilisation des ressources. Il s'agit de mieux prendre en considération les aspects économiques. On envisage également d'améliorer la transparence en ce qui concerne les compétences et les responsabilités des différents échelons de gestion et de contrôle (administration, exécutif, Parlement).

Le principe directeur du Conseil fédéral est un modèle à quatre cercles. Dans le plus petit cercle se trouvent les organes administratifs qui assurent essentiellement des tâches de coordination et de gestion politiques. Leur gestion n'est pas modifiée dans un premier temps. Le deuxième cercle comprend les services sans personnalité juridique propre, qui sont gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires. Le troisième cercle comprend les exploitations et les établissements de droit public qui sont entièrement aux mains de la Confédération. Dans le quatrième et dernier cercle, on trouve les entreprises semi-publiques et les entreprises privées auxquelles la Confédération a confié des mandats. Plus l'organe chargé de tâches de la Confédération est à l'extérieur, dans notre modèle, plus sa marge de manoeuvre est grande et parallèlement plus il est responsable de son management. S'agissant des entreprises des 3e et 4e cercles, la Confédération, outre la fixation des tâches générales, se concentre notamment sur la sauvegarde de ses intérêts de propriétaire.

Les idées maîtresses ci-dessus sont à la base aussi bien de la révision des statuts de l'IFPI que de la réforme du Département militaire fédéral (DMF 95). Les réformes constantes entreprises en matière de gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires visent une plus grande marge de manoeuvre et concernent le 2e cercle. Les unités organisationnelles concernées restent au sein des structures du département. Il ne s'agit pas d'une opération de privatisation.

4 b) Question

Sur quels critères le Conseil fédéral se fonde-t-il pour choisir les offices à privatiser?

4 b) Réponse

L'ébauche du modèle des quatre cercles montre clairement que c'est avant tout la nature des tâches et des services assumés par un organe administratif (produits, situation de concur-

rence) qui déterminent son attribution à l'une ou l'autre catégorie. Pour désigner les offices-pilotes destinés au deuxième cercle dans le cadre du projet de gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires, la Confédération se fonde sur des critères de sélection pragmatiques. Le critère de la faisabilité se situe au premier plan. Il y a lieu d'examiner si les prestations d'un office peuvent être "traitées comme un produit" et s'il dispose des ressources et du savoir-faire en matière d'économie d'entreprise lui permettant de gérer un tel projet de modification. En ce qui concerne la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires, le Conseil fédéral entend réunir des expériences avec différents types de tâches, si possible dans tous les départements.

5 Réorganisation de l'Office fédéral des assurances privées
[Partie de la question CE/31, traitée dans la 2e partie, DFJP]

Les rapports hiérarchiques classiques seront supprimés à l'OFAP en janvier 1997. Il est prévu de répartir le travail sur quatre équipes autonomes.

5 a) Question

D'autres services de l'administration fédérale se prêteraient-ils à une réorganisation de ce type, et est-il prévu de l'appliquer à d'autres services?

5 a) Réponse

Partant de la nouvelle loi sur la surveillance des institutions d'assurance privée, l'OFAP, dans le cadre d'un processus d'examen et d'évolution portant sur plusieurs années, a analysé en détail et remodelé fondamentalement ses tâches et ses activités, sa culture d'entreprise et son type de gestion, les structures organisationnelles et les formes de collaboration, la qualification du personnel et le mode d'engagement, allant jusqu'à revoir les profils requis des collaborateurs et recherchant de nouveaux mécanismes d'incitation financière. Au cours de ce processus, différents nouveaux modèles d'organisation ont été examinés sur la base de critères d'appréciation clairement définis. Le choix s'est finalement porté sur une organisation comportant des groupes partiellement autonomes. Compte tenu de l'organisation antérieure de l'OFAP (basée sur une répartition stricte du travail, comme le montre un organigramme pratiquement inchangé depuis des années), le Conseil fédéral estime que le processus d'évolution et la nouvelle organisation devant permettre de s'adapter aux conditions mouvantes du monde de l'assurance sont positives. Au sein de l'administration générale de la Confédération, toute une série d'organes administratifs sont également en train de réévaluer leurs tâches en les assimilant à des produits, de concentrer leurs efforts sur les bénéficiaires de prestations (clients), de mieux prendre en considération les facteurs de coûts, de supprimer ou de simplifier les structures trop hiérarchisées en partant des produits, des processus et de l'organisation du travail, d'introduire la gestion par objectifs, de déléguer des tâches, des compétences et des responsabilités et de développer la formation du personnel de manière systématique et ciblée afin qu'il puisse faire face aux nouvelles exigences. On peut ici se reporter à la réponse donnée à la question du chiffre 4, qui apporte quelques précisions. En effet, il est important que l'on examine dans chaque cas l'opportunité de telles réorganisations et que l'on tienne compte des particularités et de la situation de chaque unité administrative concernée. Les solutions doivent être adaptées à la situation réelle. La volon-

té d'innover, la participation du personnel ainsi que la force et l'énergie nécessaires pour changer le cours des choses sont des conditions indispensables pour de telles réorganisations et doivent être développées au sein même des unités administratives qui souhaitent un changement. Les réorganisations de cette nature doivent être considérées comme des processus évolutifs à moyen et à long terme devant être planifiés de manière professionnelle avec le savoir-faire nécessaire (en ayant éventuellement recours à un organisme de conseil en gestion et en organisation) pour être ensuite appliqués et mis en place progressivement.

6 Service fédéral de médiation

Le Conseil fédéral a suspendu les travaux relatifs à une loi fédérale sur le service fédéral de médiation. La Commission de gestion est d'avis que le Conseil fédéral ne peut plus différer la réalisation du mandat impératif donné par le Parlement.

6 a) Question

Jusqu'où les travaux préparatoires pour une telle loi ont-ils été menés?

6 a) Réponse

Un avant-projet ainsi qu'un rapport explicatif étaient prêts en juin 1994.

Le 6 mars 1995, le Conseil fédéral a exposé à la Commission de gestion du Conseil national les motifs pour lesquels il a décidé de geler le projet: il était motivé principalement par sa conviction que l'assainissement des finances fédérales, la transposition des accords du GATT et la garantie du financement des assurances sociales avaient une priorité absolue. Les conséquences financières du projet, d'un coût probable de quelque 1,6 million de francs par année, ont également été décisives.

Entre-temps, les conditions politiques, en particulier la situation financière de la Confédération, ne se sont pas modifiées au point que la reprise des travaux revête aujourd'hui un caractère prioritaire.

6 b) Question

Quand le Parlement sera-t-il saisi d'un projet en bonne et due forme?

6 b) Réponse

L'avant-projet ne nécessite que de modestes retouches (en particulier en ce qui concerne les dispositions transitoires); le message, basé sur l'actuel rapport explicatif, doit encore être rédigé.

En cas d'organisation d'une procédure de consultation, il faudrait compter environ une année et demie pour que le message soit prêt. Si l'on renonçait à organiser une telle procédure, ce qui peut se justifier compte tenu du fait que le projet n'a pas une portée politique considérable et n'aura que des effets limités sur les cantons, le message pourrait être prêt dans un laps de temps sensiblement plus court.

A/2 Politique budgétaire et finances fédérales

Pas de question.

B Les tâches essentielles

B/1 Economie et compétitivité

Pas de question.

B/2 Recherche et formation axées sur l'économie et la société

Pas de question.

B/3 Sécurité sociale - politique sociale - santé publique

7 Chômage chez les jeunes

7 a) Question

Quelles mesures la Confédération entend-elle prendre pour lutter contre le chômage chez les jeunes, ses origines et ses conséquences?

7 a) Réponse

La deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) a inauguré de nouvelles mesures relatives au marché de travail et amélioré les mesures existantes. Fort de ces instruments, l'OFIAMT a pu s'attaquer activement au chômage des jeunes, problème qui va en s'accroissant et qui est avant tout imputable à la mauvaise situation conjoncturelle du moment et au manque de qualification des jeunes.

Sont considérées comme jeunes chômeurs, les personnes sans emploi âgées de 15 à 29 ans. Une série de mesures relatives au marché du travail s'adressent plus particulièrement à cette catégorie de chômeurs. Il s'agit par exemple de stages effectués auprès d'entreprises privées ou d'institutions publiques, de programmes d'emploi temporaire et d'emplois en entreprises d'entraînement. Les jeunes peuvent toutefois aussi bénéficier d'autres mesures instituées

pour lutter contre le chômage. Mentionnons à ce titre les mesures d'encouragement d'une activité indépendante, qui ont été introduites le 1^{er} janvier 1996. Sur les 1341 demandes déposées depuis le début de cette année, 236, soit 18 pour cent, émanaient de personnes âgées de 20 à 29 ans. Les allocations d'initiation au travail constituent un autre instrument dont profitent les jeunes sans emploi, puisque près d'un tiers des demandes présentées à ce titre l'ont été par des chômeurs de cette même tranche d'âge. En outre, la réglementation en matière de préretraite décidée par le Conseil fédéral et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1997 devrait déployer des effets positifs sur l'emploi des jeunes. En effet, les postes libérés par des employés partant en préretraite profiteront essentiellement aux jeunes.

Lancé avec succès en 1995 à titre de programme expérimental, le semestre de motivation a été élevé au rang de mesure légale pour répondre à l'augmentation continue du chômage des jeunes et à la mauvaise situation qui règne sur le marché des places d'apprentissage. Ce programme d'occupation doit permettre aux jeunes qui ont terminé leur scolarité obligatoire et n'ont pas obtenu de place d'apprentissage de trouver une voie professionnelle et d'acquérir les connaissances qui leur font éventuellement défaut en vue de leur future formation. Au printemps 1996, en raison de la situation difficile régnant dans ce domaine, l'OFIAMT a effectué une enquête relative à la situation sur le marché des places d'apprentissage auprès des offices cantonaux de la formation professionnelle. Il est apparu que, dans certaines branches, comme l'informatique, les professions commerciales et les arts appliqués, l'offre de places d'apprentissage n'est pas parvenue à satisfaire la demande des jeunes, alors que dans d'autres secteurs économiques, de nombreuses places d'apprentissage n'ont pas pu être occupées. L'OFIAMT a mis sur pied une permanence téléphonique pour conseiller les entreprises voulant pour la première fois assurer la formation d'un apprenti sur les démarches concrètes qu'elles doivent entreprendre et pour les aiguiller sur les offices de formation professionnelle et les associations professionnelles concernées. Lancés de concert avec les partenaires sociaux, les appels aux milieux économiques et aux administrations publiques en faveur du maintien ou de la création de nouvelles places d'apprentissage ont eu un effet positif. En outre, les réformes à venir de la formation professionnelle viseront, entre autres objectifs, à mettre en place des conditions encourageant davantage les entreprises à former des apprentis.

Les jeunes chômeurs qui ne disposent pas d'une formation de base suffisante peuvent demander des allocations de formation. Cette mesure est également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. L'assurance-chômage finance en outre de nombreux cours de reconversion, de perfectionnement et de réinsertion professionnels pour permettre aux assurés de parfaire et de compléter leurs connaissances et leurs aptitudes.

Cette palette d'instruments a fait ses preuves et peut être adaptée en fonction de la situation. Si le recours à ces mesures a plutôt été timide entre 1982 - entrée en vigueur de la LACI - et les années quatre-vingt-dix, il a sensiblement augmenté au cours de ces dernières années. Il n'existe toutefois pas de statistique à ce propos. La mise en place des offices régionaux de placement (ORP), qui devrait être achevée dans toute la Suisse à la fin de l'année 1997, favorisera aussi la réintégration des jeunes chômeurs sur le marché du travail. Les ORP permettront par ailleurs de tirer le meilleur profit possible des mesures relatives au marché du travail.

8 Application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, offices régionaux de placement

8 a) Question

Où en est l'application de cette loi en général et quels sont les problèmes qu'elle soulève?

8 a) Réponse

La mise en oeuvre de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage (LACI) avance conformément au programme. Le Conseil fédéral a adopté les dispositions nécessaires de l'ordonnance le 6 novembre 1996. Les cantons ont déjà bien avancé dans la mise en place des offices régionaux de placement (ORP). Dès 1997, ils auront l'obligation d'offrir aux chômeurs 25'000 places au titre des mesures actives relatives au marché du travail. Au cours de l'année 1996, les autorités cantonales ont poursuivi le développement de leurs capacités en personnel afin d'être en mesure de remplir cette obligation l'année prochaine.

8 b) Question

Les coûts correspondent-ils aux estimations financières prévues de la loi sur l'assurance-chômage?

8 b) Réponse

Fin 1995, la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage a accepté le budget de mise en place des ORP (230,6 millions de francs), et celui des mesures relatives au marché du travail (410 millions de francs). Elle s'est basée en cela sur les demandes déposées par les cantons au titre des mesures prévues par la réforme de la loi. Les objectifs optimistes fixés par les cantons lors de la planification des premiers travaux de réalisation se reflètent également dans les demandes de financement. Les frais effectifs s'élèveront, pour 1996, à environ 150 millions de francs pour les ORP et à 340 millions de francs pour les mesures relatives au marché du travail. Lorsque tous les ORP auront ouvert leurs portes et seront pleinement opérationnels, les frais annuels d'exploitation tourneront, en considération de la situation actuelle sur le marché du travail, autour de 250 millions de francs.

8 c) Question

Combien d'offices régionaux de placement (ORP) ont déjà été mis en place et combien fonctionnent déjà? Les autorités fédérales sont-elles confrontées à des problèmes d'application?

8 c) Réponse

A ce jour, les cantons ont planifié l'institution de 135 offices régionaux de placement (et 20 filiales); au mois de décembre, 105 ORP et 5 filiales avaient déjà ouvert leurs portes.

La mise en place de l'offre minimale de mesures actives relatives au marché du travail constitue une entreprise exigeante pour les cantons. Arriver à offrir le nombre minimum prescrit tout en garantissant la qualité et l'adéquation des mesures ne sera en effet pas facile, en par-

ticulier pour les cantons qui n'ont pas encore pleinement développé leurs capacités en personnel. Une attention particulière doit être apportée, dans le cadre de l'application de la LACI, à l'instruction et aux qualifications du personnel ainsi qu'à la gestion des institutions nouvellement créées.

8 d) Question

Comment la Confédération, les cantons et les communes assument-elles leurs compétences et leurs responsabilités s'agissant des ORP?

8 d) Réponse

Le Conseil fédéral accompagne et surveille la création et l'exploitation des ORP par le truchement d'un organe de coordination institué par l'OFIAMT, qui ne signale aucun problème particulier dans l'accomplissement de ses tâches. La commission de surveillance du fonds de compensation LACI est consultée sur les questions importantes. Les budgets annuels des cantons lui sont soumis pour approbation. Pour leur permettre une gestion financière efficace, l'organe de coordination met trois applications informatiques à la disposition des ORP: l'une pour le décompte, l'autre pour l'inventaire et la dernière pour la comptabilité. Les ORP ont reçu un mandat de prestations; un système de contrôle de gestion va être introduit et les prestations prescrites seront mesurées au moyen du système d'information PLASTA. Enfin, l'organe de coordination effectue des visites auprès des ORP.

De leur côté, les grands cantons ont également institué un organe de coordination ORP au sein de l'autorité cantonale, chargé des différentes tâches occasionnées par le développement et l'exploitation des ORP. Les communes ont été informées du fait que dès 1998 leurs tâches se borneraient à celles d'un premier centre d'accueil.

8 e) Question

De quelle manière l'OFIAMT assume-t-il son mandat de contrôle et de coordination dans le secteur des ORP?

8 e) Réponse

Voir la réponse à la question 8 d).

8 f) Question

Le degré de professionnalisme avec lequel les chômeuses et les chômeurs se voient contrôlés et conseillés dépend dans une large mesure de la qualité de la formation des conseillères et conseillers en personnel des ORP. De quelle manière ces personnes sont-elles formées? Quels moyens sont mis en oeuvre pour garantir la mise en place d'un nombre suffisant d'instructeurs qualifiés?

8 f) Réponse

Une formation initiale de 25 jours est offerte à tous les conseillers en personnel. Elle doit être suivie immédiatement après l'entrée en fonction. Elle est organisée par 21 institutions de formation (seize en Suisse alémanique et cinq en Suisse romande). Ce recours à des

institutions externes a permis de trouver un nombre suffisant d'enseignants qualifiés. La formation initiale est sanctionnée par un travail final qui doit être accompli dans les deux mois qui suivent la formation. En outre, les conseillers en personnel ORP ont la possibilité de suivre, parallèlement à leur activité professionnelle, le cursus du brevet fédéral. La possibilité d'une formation supérieure qui se verrait couronnée par un diplôme au niveau de la maîtrise est à l'examen.

8 g) Question

La qualité de la coopération entre les ORP et les entreprises telle qu'elle est décrite dans le projet pilote de Soleure a été accueillie avec scepticisme. Comment cette coopération peut-elle être améliorée?

8 g) Réponse

Le succès des ORP dépend, dans une large mesure, de la qualité de la collaboration entre les ORP et les entreprises, de la formation et de l'engagement du personnel ainsi que d'une direction compétente. D'autre part, le projet-pilote de Soleure a démontré que les employeurs attachent une grande importance à une bonne pré-sélection de candidats adéquats. Pour cette raison, les collaborateurs ORP doivent en particulier s'efforcer de convaincre les employeurs par des prestations de services professionnelles. De plus, les conseillers en personnel iront au devant des employeurs, en cherchant à établir des contacts personnels avec ceux-ci. Enfin, le système d'annonce des places vacantes sera simplifié (transmission par support électronique). Le nombre des places vacantes acquises, qui est un bon indicateur de la qualité de la coopération entre les entreprises et les ORP, sera examiné dans le cadre du contrôle de gestion des ORP.

9 Loi sur l'assurance-maladie

L'application de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie a conduit à des augmentations des coûts dans le secteur de la santé publique.

9 a) Question

Où en est l'application de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal)?

9 a) Réponse

Un certain nombre de questions restent ouvertes. Elles proviennent en partie de divergences d'interprétation de la nouvelle législation. Cette discussion issue de la confrontation des différents acteurs, hôpitaux, cantons, assureurs, à une nouvelle pratique, est directement liée au système de notre assurance-maladie qui mise sur la liberté conventionnelle et cherche à créer des conditions de saine concurrence.

La Confédération, si elle peut apporter une certaine aide et participer à la recherche de solutions, ne peut en revanche souvent pas trancher de manière définitive.

En sa qualité d'autorité de recours contre les décisions des gouvernements cantonaux, le Conseil fédéral est néanmoins appelé à se prononcer. Les procédures pendantes ont trait, en particulier, aux tarifs édictés par les cantons lorsque les partenaires n'ont pu se mettre d'accord et à la planification hospitalière ou aux listes des établissements admis à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie sociale. C'est dans ce cadre défini, dans lequel les situations sont examinées au cas par cas, et avec l'avis du Surveillant des prix que le Conseil fédéral est appelé à se prononcer.

9 b) Question

Quelle stratégie le Conseil fédéral entend-il mener concernant une application plus efficace des mesures prévues par la loi visant à diminuer les coûts?

9 b) Réponse

Conformément à l'un des buts de la nouvelle loi qui est de favoriser la concurrence, et dans une assurance non étatisée dont le Conseil fédéral assume uniquement la surveillance, la maîtrise des coûts est en premier lieu une tâche commune des partenaires tarifaires, les assureurs-maladie et les fournisseurs de prestations. Ce sont avant tout ces acteurs qui peuvent utiliser les outils prévus par la loi. Conformément à la volonté du législateur, les compétences de la Confédération sont donc limitées. Elle peut intervenir dans des domaines restreints: fixation du prix des médicaments, définition de certaines prestations et admission de nouveaux prestataires ou en tant qu'autorité de recours (cf. réponse à la question 9 a). Certains moyens prévus par la loi, qui devraient permettre une comparaison des coûts, comme l'exigence d'une présentation uniforme des coûts des prestations hospitalières ou comme celui de la garantie de la qualité, seront dorénavant examinés et contrôlés par le Conseil fédéral.

9 c) Question

De quelle manière l'Office fédéral des assurances sociales a-t-il contrôlé les primes 1996/97 proposées par les caisses-maladie? De quelle manière a-t-il notamment contrôlé les méthodes appliquées par les cantons afin de réduire les primes?

9 c) Réponse

Le contrôle des primes de l'assurance de base obligatoire fixées par les assureurs-maladie vise deux objectifs essentiels :

- garantir la sécurité financière des assureurs-maladie : d'après le système financier de la répartition, les primes encaissées doivent permettre aux assureurs de couvrir les coûts qu'ils devront probablement supporter et de préserver les réserves et les provisions au moins au niveau prescrit par la loi (art. 60 LAMal);
- défendre le principe de l'égalité de traitement des assurés : on contrôlera également si les montants cantonaux des primes sont échelonnés - comme la loi l'exige - parce qu' "il est prouvé que les coûts diffèrent" (art. 61, 2e al., LAMal). À cet effet, les assureurs-maladie doivent également remettre à l'OFAS les comptes de résultats et les budgets pour chaque canton séparément. Les éventuels excédents ou déficits doivent être com-

pensés durant l'exercice considéré, de sorte qu'il n'y a pas de subventions croisées entre cantons.

Au moment où les primes sont approuvées, les coûts que les assureurs ont enregistrés l'année précédente ne sont établis que par le truchement d'un compte d'exploitation contrôlé. C'est pourquoi les assureurs sont encore tenus de remettre à l'OFAS leur budget de l'exercice en cours et celui de l'exercice suivant - lequel détermine les primes à approuver (art. 92, 2e al., OAMal). Pour les primes applicables en 1996, la preuve des différences cantonales a été apportée sur la base d'un catalogue de questions portant notamment sur l'évolution des coûts des soins par assuré et par canton. Pour le contrôle des primes 1997, les assureurs ont dû prouver que les coûts diffèrent selon les cantons en s'appuyant sur un compte de résultats détaillé.

Les dernières données publiées par l'institution commune - qui procède à la compensation des risques - en matière de coûts par assuré et par canton, et les primes cantonales moyennes calculées à partir des tarifs présentés, permettent à l'OFAS de contrôler si les hypothèses retenues par les assureurs à l'égard de l'évolution des coûts et des montants des primes sont plausibles.

En outre, en se fondant sur le dernier compte d'exploitation de l'assureur, l'OFAS peut apprécier l'étendue de la marge de manoeuvre en matière de fixation des primes. L'assureur qui dispose d'importantes réserves a une plus grande marge de manoeuvre que l'assureur qui atteint tout juste les réserves prévues par la loi.

Assureurs, autorités de surveillance et autres organes de contrôle se trouvent, par conséquent, face à la situation suivante: les primes pour l'année à venir doivent être fixées en se fondant sur un budget, donc sur des hypothèses. On ne sait qu'après coup si elles ont été calculées correctement. De ce fait, le contrôle des primes doit disposer d'une certaine marge d'appréciation.

En ce qui concerne la question des réductions de primes, nous renvoyons aux explications qui figurent dans la première section, sous le titre „Mise en oeuvre de la LAMal“.

10 Langues de communication entre l'administration et les citoyens

La constitution fédérale accorde aux citoyens de ce pays le droit de correspondre avec les autorités dans la langue officielle de leur choix. On donne suite à ce principe de diverses façons dans l'administration fédérale. Il arrive fréquemment que cette garantie constitutionnelle soit violée.

10 a) Question

Comment le Conseil fédéral entend-il assurer la connaissance suffisante de ce principe linguistique et sa mise en oeuvre dans la pratique?

10 a) Réponse

Le droit qu'ont les citoyens de correspondre avec les autorités fédérales dans la langue officielle de leur choix est aussi inscrit dans des actes législatifs (par exemple art. 37 de la loi sur la procédure administrative; art. 37, 3e al., de l'organisation judiciaire; art. 4 de la loi de procédure civile fédérale; art. 3, 2e al., du règlement du Tribunal fédéral [modification du 24 nov. 1992]). Les autorités fédérales ont connaissance de ce droit et s'efforcent de le respecter. Si besoin est, elles disposent de services de traduction performants. Les problèmes qui peuvent surgir - et qui surgissent probablement en dehors des procédures citées en exemple - sont vraisemblablement imputables au fait que certaines communautés linguistiques sont moins bien représentées au sein de l'administration fédérale que d'autres et que les connaissances linguistiques de certains agents sont limitées. Par ses instructions concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration générale de la Confédération, dont la nouvelle version entrera en vigueur début 1997, le Conseil fédéral souhaite promouvoir et accroître les compétences linguistiques des agents de la Confédération afin de pouvoir mettre pleinement en oeuvre le principe selon lequel ceux-ci doivent pouvoir travailler dans la langue officielle de leur choix. Le Conseil fédéral aspire en outre à une représentation plus que proportionnelle des communautés linguistiques minoritaires du pays au sein de l'administration. Ces mesures permettront à l'administration fédérale de satisfaire encore mieux, à l'avenir, aux exigences de la Commission de gestion.

10 b) Question

Le Conseil fédéral est-il d'avis que ce principe du droit des langues a une valeur absolue?

10 b) Réponse

A la suite de l'entrée en vigueur du nouvel article sur les langues (art. 116 cst.), le 10 mars, toutes les langues nationales de la Suisse sont aussi devenues langues officielles de la Confédération. Outre le français, l'allemand et l'italien, qui étaient jusqu'à présent les trois langues officielles de la Confédération, le romanche est maintenant ainsi également une langue officielle dans les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche. Cela signifie que les citoyens des quatre communautés linguistiques ont en principe le droit de s'adresser aux autorités fédérales dans leur langue.

Si un citoyen s'adresse à la Confédération dans une langue officielle, les agents fédéraux sont obligés de lui répondre dans cette langue.

Pour ce qui est de la communication orale, la Confédération ne peut pas toujours, pour des raisons pratiques, répondre dans la langue dans laquelle on s'adresse à elle. Les instructions concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration générale, citées dans la réponse à la question 10 a), vont d'une part améliorer les compétences linguistiques des agents de la Confédération. D'autre part, la future loi sur les langues officielles précisera les modalités d'application, en particulier en ce qui concerne le romanche.

10 c) Question

Ce principe constitutionnel doit-il être ancré dans la future loi sur les langues?

10 c) Réponse

L'élaboration d'une loi sur les langues officielles est inscrite dans le programme de la législature 1995-1999. Cette loi réglera les problèmes de l'utilisation active des langues officielles (lorsque les citoyens correspondent avec les autorités fédérales) et de l'utilisation passive des langues officielles (pour les textes publiés par la Confédération). Elle fixera également les limites dans lesquelles le romanche sera utilisé en tant que langue officielle partielle de la Confédération pour les publications.

B/4 Infrastructure - Environnement - Organisation du territoire

Pas de question.

B/5 Relations internationales

11 Solidarité

La solidarité est l'un des principes fondamentaux de la politique étrangère suisse depuis la fin de la guerre.

11 a) Question

Comment le Conseil fédéral a-t-il intégré la "nouvelle question sociale" dans la politique étrangère?

11 a) Réponse

La solidarité est, de longue date, l'un des principes de la politique extérieure de la Suisse. Dans son rapport sur la politique extérieure dans les années 90, le Conseil fédéral a défini des objectifs et une stratégie décrivant, entre autres, les moyens de mettre en oeuvre cette solidarité. Les Lignes directrices Nord Sud, pour leur part, fixent le cadre de l'ensemble des relations de la Suisse avec les pays en développement. Au vu des conditions sociales difficiles dans nombre de pays (plus d'un milliard de personnes vivant dans la pauvreté, manque de conditions cadre économiques et politiques orientées vers l'amélioration des conditions de vie de la population, guerres et conflits armés etc.), les lignes directrices accordent une grande place à la solidarité humaine, rappelant par ailleurs que l'amélioration des conditions de vie dans les pays du Sud contribuent à terme à la sauvegarde des intérêts de la Suisse.

Afin que cette solidarité ne soit pas un vain mot, la Suisse s'engage sur la scène internationale et participe activement à la formulation d'une politique sociale au niveau mondial. Sa participation et son implication dans le cadre de conférences internationales comme le Sommet social de Copenhague (1995), les conférences sur la population et le développement au Caire (1994) et sur les femmes à Beijing (1995) poursuivent ce même but. Par ailleurs, en

collaboration avec les autres pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, la Suisse a contribué de façon substantielle à la formulation de la stratégie de développement du CAD "Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21ème siècle "(CAD/OCDE, mai 1996).

Dans ses efforts bilatéraux, la coopération suisse au développement vise à améliorer les conditions sociales cadres dans les pays en développement. Elle s'attache donc en priorité à la lutte contre la pauvreté, à la promotion d'un développement équilibré hommes-femmes, au développement de la participation populaire et au développement social, un accent particulier étant accordé aux programmes de santé et d'éducation. Enfin, en vue de soulager la détresse humaine due aux catastrophes et conflits, l'aide humanitaire de la Suisse contribue et contribuera encore à apporter le soutien et le témoignage de la non-indifférence de l'homme vis à vis de son prochain dans le besoin, tout en s'efforçant par ailleurs de renforcer la prévention des conflits armés.

Ces dernières années, en Europe orientale et dans la CEI, la « nouvelle question sociale » a gagné en signification. C'est la raison pour laquelle notre Parlement a pris l'initiative de soutenir le processus de transformation dans ces pays. Solidarité humaine mise à part, les efforts entrepris pour atténuer les répercussions sociales de ce processus doivent servir à prévenir certains dangers spécifiques dans les domaines de la sécurité ou des migrations.

C'est pourquoi l'aide aux pays de l'Est investit une grande partie des moyens dont elle dispose dans des domaines qui relèvent directement ou indirectement de la « nouvelle question sociale ». Il s'agit d'abord du renforcement des institutions sous forme de transfert de savoir-faire (par ex. le partenariat communal). Une priorité essentielle du programme est aussi de soutenir l'infrastructure sociale (par ex. le maintien de prestations raisonnables dans le secteur de la santé publique) afin de pallier à une débâcle causée par le changement de régime et le manque de moyens financiers.

Les bouleversements survenus à l'Est ont provoqué un chômage considérable. Une autre cible prioritaire du programme de coopération avec l'Europe orientale est le domaine de la promotion du secteur privé, avec notamment pour objectif de créer rapidement des emplois et de soutenir la constitution de syndicats forts en Europe de l'Est. Une « économie de marché sociale » doit en effet s'employer à améliorer la situation des travailleurs, et empêcher ces classes de sombrer dans le dénuement.

B/6 Sécurité

Pas de question.

**Vue d'ensemble des objectifs du Conseil fédéral pour 1996:
Bilan fin 1996**

Etat d'avancement

Objectif 96-1	Fin de la phase préliminaire de la réforme de la constitution	<i>atteint</i>
Objectif 96-2	Rationalisation de l'administration, amélioration des conditions nécessaires à une gestion administrative axée sur l'efficacité	<i>largement atteint</i>
Objectif 96-3	Mesures d'assainissement	<i>largement atteint</i>
Objectif 96-4	Modalités de financement du développement des transports publics	<i>atteint</i>
Objectif 96-5	Mesures législatives favorisant la compétitivité; nouvelles bases légales pour la poste et les télécommunications	<i>atteint</i>
Objectif 96-6	Nouvelles bases constitutionnelles et législatives pour une agriculture efficace, écologique et adaptée au marché	<i>atteint</i>
Objectif 96-7	Développement des hautes écoles spécialisées - Amélioration de la transparence et du contrôle a posteriori des ressources affectées à la recherche et à la formation	<i>largement atteint</i>
Objectif 96-8	Travaux fondamentaux concernant l'élimination de structures et de procédures aggravant le renchérissement dans les secteurs de la santé publique et de la sécurité sociale	<i>atteint</i>
Objectif 96-9	Adaptation des instruments disponibles (PC/AVS-AI), création d'une assurance-maternité	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 96-10	Clarification de questions de principe posées par une future politique des migrations	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 96-11	Décisions de procédure concernant l'amélioration de la lutte contre les toxicomanies - Réglementation des procédures concernant la procréation assistée chez l'homme	<i>non atteint - atteint</i>
Objectif 96-12	Création de bases constitutionnelles visant à améliorer la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques	<i>atteint</i>
Objectif 96-13	Bases légales fondant la redéfinition des projets d'extension du réseau et de l'offre dans le domaine des transports	<i>atteint</i>

Objectif 96-14	Bases légales des mesures d'accompagnement d'une politique des transports et d'une politique en matière de changements climatiques durables et axées sur l'économie de marché	<i>largement atteint</i>
Objectif 96-15	Orientations de la politique future en matière d'énergie. Poursuite de la politique actuelle dans ce domaine	<i>largement atteint</i>
Objectif 96-16	Fin des travaux liés à la réorientation de la politique régionale	<i>atteint</i>
Objectif 96-17	Conclusion des négociations bilatérales sectorielles avec l'UE et appréciation de la situation selon le rapport sur la politique extérieure. Consolidation de la présence de la Suisse à l'étranger par l'élargissement et l'approfondissement des relations bilatérales et multilatérales	<i>non atteint</i> <i>largement atteint</i>
Objectif 96-18	Exercice de la présidence de l'OSCE	<i>atteint</i>
Objectif 96-19	Renforcement des moyens de lutte contre le crime organisé (législation et mesures d'exécution)	<i>partiellement atteint</i>

Objets parlementaires planifiés pour 1996

A LE CADRE INSTITUTIONNEL ET FINANCIER

A/1 Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> Réforme de la constitution (y compris les droits populaires et l'organisation judiciaire, év. avec réforme du fédéralisme et réforme du Parlement) 	Message du 20.11.96
<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale sur la production d'armements 	Ouverture de la procédure de consultation le 17.6.96
A/2 Politique budgétaire et finances fédérales	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> Révision de l'art. 42 cst. et de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC): mesures institutionnelles visant à limiter le déficit et l'endettement 	Le CF a pris acte des résultats de la procédure de consultation le 16.9.96
<ul style="list-style-type: none"> Examen des subventions fédérales (rapport) 	
<ul style="list-style-type: none"> Message et arrêté fédéral sur l'aménagement et le financement des transports publics 	Message du 26.6.96

B LES TÂCHES ESSENTIELLES

B/1 Economie et compétitivité	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> 2e étape de la réforme agricole (politique agricole 2002) 	Message du 26.6.96
<ul style="list-style-type: none"> Révision de la loi sur les télécommunications (y compris les dispositions concernées de la loi sur la radio et la télévision) 	Message du 10.6.96
<ul style="list-style-type: none"> Révision totale de la loi fédérale sur l'organisation des PTT 	Message du 10.6.96
<ul style="list-style-type: none"> Nouvelle loi sur la poste 	Message du 10.6.96
<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale sur les casinos 	Consultation des cantons en octobre 1996
<ul style="list-style-type: none"> Révision totale de la loi fédérale sur le commerce des toxiques (loi sur les produits chimiques) 	Le CF a pris acte des résultats de la procédure de consultation le 16.10.96

B/2 Formation et recherche axées sur l'économie et la société	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur la formation professionnelle 	Rapport du 11.9.96

B/3 Sécurité sociale - politique sociale - santé publique	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> • 3^e révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité 	Message du 20.11.96
<ul style="list-style-type: none"> • Loi fédérale sur l'assurance-maternité 	
<ul style="list-style-type: none"> • Loi fédérale sur la procréation médicalement assistée 	Message du 26.6.96
<ul style="list-style-type: none"> • Révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance militaire 	
<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle conception de l'AVS/AI facultative pour les Suisses de l'étranger 	
<ul style="list-style-type: none"> • Contribution fédérale à l'Expo 2001 	Message du 22.5.96

B/4 Infrastructure - environnement - organisation du territoire	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> • Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ 	Le CF a pris acte des résultats de la procédure de consultation le 23.10.96
<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire (programme de réalisation) 	Rapport du 22.5.96
<ul style="list-style-type: none"> • Réorientation de la politique régionale 	Message du 28.2.96
<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur l'énergie 	Message du 21.8.96
<ul style="list-style-type: none"> • Réforme des chemins de fer (y compris év. d'autres bases juridiques) 	Message du 13.11.96
<ul style="list-style-type: none"> • Révision partielle de la LAT dans les domaines de l'agriculture et du paysage 	Message du 22.5.96
<ul style="list-style-type: none"> • Révision de la loi sur la protection des eaux (y compris év. d'autres bases juridiques) concernant le financement des mesures conformément au principe du pollueur-payeur 	Message du 4.9.96

B/5 Relations internationales	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les négociations sectorielles Suisse-UE, assorti de messages sur les accords devant être approuvés par le Parlement 	Négociations en cours
<ul style="list-style-type: none"> • Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération 	Message du 20.11.96
<ul style="list-style-type: none"> • Message sur la révision des conditions des prêts accordés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), et financement de prêts en faveur de l'Office des Nations Unies à Genève, de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) 	Messages du 1.5.96 et du 15.5.96
<ul style="list-style-type: none"> • Message concernant la continuation du financement et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement 	Message du 29.5.96
<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale (3e crédit de programme) 	Reporté à 1997 en raison des besoins de crédit

B/6 Sécurité	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> • Base légale permettant d'accroître les compétences d'investigation de la Confédération et d'étendre les droits de la défense dans la procédure pénale fédérale 	Ouverture de la procédure de consultation le 15.5.96
<ul style="list-style-type: none"> • Loi fédérale relative à la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier 	Message du 17.6.96
<ul style="list-style-type: none"> • Loi fédérale sur l'enquête sous couverture 	Le CF a pris acte des résultats de la procédure de consultation le 14.8.96
<ul style="list-style-type: none"> • Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions 	Message du 24.1.96

B/7 Ordre juridique général (rubrique globale)	Etat d'avancement (par rapport au Programme 96)
<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur le programme de la législature 1995-1999 	Rapport du 18.3.96
<ul style="list-style-type: none"> • Révision du droit pénal des médias 	Message du 17.6.96

**Arrêté fédéral
approuvant la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral
et du Tribunal fédéral des assurances en 1996**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les rapports du Conseil fédéral du 26 février 1997, du Tribunal fédéral du 20 février 1997 et du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1996,

arrête:

Article premier

La gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1996 est approuvée.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.