

Table des matières

Introduction.....	1
Chancellerie fédérale	2
Première section: Objectifs 1996	2
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration	3
2.1 Nouveautés en matière de planification à l'échelon du Conseil fédéral.....	3
2.2 Participation des réfugiés aux élections en Bosnie-Herzégovine	4
2.3 Informatisation du Recueil systématique du droit fédéral (RS).....	6
2.3.1 Description succincte des travaux d'informatisation et de la conception du système	6
2.3.2 Réimpression du RS. Premières expériences et difficultés rencontrées dans la mise en route du système	6
2.3.3 Situation actuelle.....	7
Département des affaires étrangères	8
Première section: Objectifs 1996	8
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration	11
2.1 Mise en oeuvre de la stratégie pour les mesures de maintien de la paix.....	11
2.2 Mesures visant à améliorer la capacité concurrentielle de la "Genève internationale"	12
2.3 Aide humanitaire, notamment dans la région des Grands-Lacs (Afrique) et dans le Caucase	14
2.3.1 Région des Grands-Lacs (Rwanda).....	14
2.3.2 Région du Caucase	14
2.4 Mise en oeuvre de la nouvelle orientation de la coopération avec l'Europe centrale et orientale	15
Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales	16
3.1 Question CN/21: Engagement de fonctionnaires fédéraux dans les organisations internationales	16
3.2 Question CE/4: Présence de la Suisse dans les pays de l'Europe de l'Est	17
Département de l'intérieur	19
Première section: Objectifs 1996	19
1.1 Mise en oeuvre de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal).....	19
1.2 Consolidation des bases de financement des branches d'assurance sociale	19
1.3 Promotion de la santé et définition d'une politique nationale de la santé.....	19
1.4 Rapport sur le développement durable - Plan d'action relatif à l'Agenda 21	20
1.5 Loi sur la réduction des émissions de CO2.....	20
1.6 Ratification de la Convention alpine.....	20
1.7 Renforcement de la coordination entre Confédération, cantons et universités et révision de la loi sur l'aide aux universités (LAU)	20

1.8	Renforcement de la présence de la Suisse au sein des organisations de recherche européennes et développement des relations avec des pays extérieurs à l'Europe.....	20
1.9	Evénements commémoratifs 1998	21
1.10	Convention Unidroit sur le transfert des biens culturels	21
1.11	Nouvelle gestion publique (NGP)	21
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration		21
2.1	Recherche et éducation.....	21
2.1.1	Relations scientifiques avec des pays extérieurs à l'Europe	21
2.1.2	Instruments de direction de la politique de recherche nationale	22
2.1.3	Collaboration des Ecoles polytechniques fédérales avec les futures hautes écoles spécialisées	22
2.1.4	Instruments de direction dans le domaine des EPF	22
2.2	Sécurité sociale.....	24
2.2.1	Consolidation des bases de financement des assurances sociales	24
2.2.2	Prestations complémentaires.....	24
2.2.3	Assurance-invalidité.....	25
2.2.4	Assurance-maladie	25
2.3	Santé publique.....	26
2.3.1	Sécurité des patients et revitalisation de l'économie.....	26
2.3.2	Politique en matière de drogue	27
2.3.3	Sécurité des denrées alimentaires	28
2.4	Culture.....	28
2.4.1	150e anniversaire de l'Etat fédéral suisse	28
2.4.2	Foire du livre de Francfort.....	29
2.4.3	Aide au cinéma liée au succès.....	29
2.5	Politique de l'environnement.....	29
2.5.1	Développement durable	29
2.5.2	Instruments économiques	29
2.5.3	Programme des ordonnances découlant de la LPE révisée 1995	30
2.5.4	Loi sur la protection des eaux	30
2.5.5	Rapport sur les mesures de lutte contre la pollution de l'air de la Confédération et des cantons	30
2.5.6	Conception Paysage Suisse (CPS).....	31
2.5.7	Protection des marais	31
2.5.8	Convention alpine	31
2.5.9	Collaboration internationale	32
2.6	Egalité entre femmes et hommes	32
2.6.1	Mise en oeuvre de la loi fédérale sur l'égalité (Leg).....	32
2.6.2	Suivi de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin)	32
2.6.3	Centre de documentation pour les questions féminines	33
2.6.4	Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF)	33
2.7	Météorologie	33
2.8	Construction et marchés publics	34
2.8.1	Loi fédérale et ordonnance sur les marchés publics.....	34
2.8.2	Ecologie	34
2.9	Statistique	34
2.10	Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)	35

Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales	35
3.1 Question CN/31: Consommation d'alcool chez les jeunes	35
3.2 Question CE/6: Politique de promotion de la santé	36
Département de justice et police	39
Première section: Objectifs 1996	39
1.1 Réforme de la constitution.....	39
1.2 Etrangers et asile.....	40
1.3 Sûreté intérieure.....	40
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration	41
2.1 Sûreté intérieure.....	41
2.2 Loi sur les casinos	42
2.3 Droit pénal et droit de procédure des médias	43
2.4 Médecine de la procréation.....	44
Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales	45
3.1 Question CN/17: Efficacité des mesures étatiques	45
3.2 Question CN/41: Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)	46
3.3 Question CN/43: Chronique de l'activité judiciaire du Tribunal fédéral	47
3.4 Question CN/44: Manipulations de passeports à l'ODR	47
3.5 Question CE/3: Réorganisation de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP)	49
3.6 Question CE/7: Police et procédure pénale.....	50
3.7 Question CE/8: Tribunaux fédéraux	51
Département militaire	53
Première section: Objectifs 1996	53
1.1 Affaires principales du DMF	53
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration	54
2.1 Optimisation de l'armée 95 (obligation de servir des officiers dès le 1 ^{er} janvier 2000 y compris).....	54
2.2 Prochaine réforme de l'armée.....	55
2.3 Programme d'armement 1996	56
2.3.1 Acquisition du F/A-18 C/D « Hornet »	57
2.3.2 Nouveau système de surveillance de l'espace aérien.....	57
2.4 Programme des constructions 1996.....	57
2.5 Concepts directeurs du DMF	58
2.6 Evénements survenus au DMF (affaire Nyffenegger, etc.).....	58
2.7 Missions de sauvegarde des conditions générales d'existence	60
2.7.1 Généralités	60
2.7.2 Engagements dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe.....	60
2.7.3 Engagements subsidiaires de sûreté du Corps des gardes-fortifications	61

Département des finances	62
Première section: Objectifs 1996	62
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration	64
2.1 Préparation de la réforme de l'imposition des sociétés.....	64
2.2 Loi sur le personnel de la Confédération: travaux préparatoires.....	65
2.3 Mesures prises dans le domaine de l'informatique.....	67
2.4 Décrets d'application et application de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles.....	68
Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales	69
3.1 Question CN/42: Mandats spéciaux de l'Administration fédérale.....	69
3.2 Question CE/1: Controlling au sein de l'Administration.....	70
3.3 Question CE/9: Commission fédérale des banques.....	71
Département de l'économie publique	73
Première section: Objectifs 1996	73
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration	75
2.1 Vers une formation professionnelle étendue et de qualité.....	75
2.2 Service civil.....	76
2.3 Union suisse du commerce de fromage SA (USF).....	77
2.4 Soutien aux petites et moyennes entreprises (PME).....	78
2.5 Marché du logement et problèmes liés à l'encouragement à la construction de logements à loyer modéré.....	79
Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales	81
3.1 Question CN/52: Suisse Tourisme (ST).....	81
3.2 Question CN/53: Relance du secteur de la construction. Efficacité des boni à l'investissement.....	82
Département des transports, des communications et de l'énergie	85
Première section: Ojectifs 1996	85
Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration	86
2.1 Libéralisation de la politique aéronautique suisse.....	86
2.1.1 Les objectifs de la politique aéronautique Suisse.....	86
2.1.2 Mesures de libéralisation.....	86
2.1.3 Association des aéroports aux négociations.....	86
2.1.4 Libéralisation des relations aéronautiques.....	87
2.1.5 Révision de l'article 103 de la loi sur l'aviation.....	88
2.2 Energie 2000, dialogue sur l'énergie, loi sur l'énergie.....	89
2.2.1 Energie 2000.....	89
2.2.2 Dialogue sur l'énergie.....	90
2.2.3 Loi sur l'énergie.....	91

Troisième section:	Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales	92
3.1	Question CE/11: Privatisation de Swisscontrol	92
3.2	Question CE/12: Surveillance de la NLFA.....	94

Introduction

Le 18 décembre 1995, le Conseil fédéral a décidé de réorganiser le rapport de gestion, en accord avec les Commissions de gestion. Par cette nouvelle formule, il entend donner un compte rendu plus strict de la situation et le limiter aux questions politiques essentielles, afin de faire du rapport de gestion un instrument pratique pour le Conseil fédéral, le Parlement, les autres organes concernés et le public. C'est pour atteindre ce but que le rapport, notamment, mesure les résultats aux objectifs fixés et s'ajuste davantage aux réponses apportées aux questions des Commissions de gestion des deux Chambres. En conséquence, il ne recense pas les activités de l'administration de manière exhaustive.

La création d'un programme annuel du Conseil fédéral donne une nouvelle base au compte rendu établi à l'échelon du Conseil fédéral lui-même. La réorganisation touche cependant aussi le rapport sur la gestion de l'administration (partie 2 du rapport de gestion). Cette partie du rapport complète la première, qui concerne strictement la gestion du Conseil fédéral, en donnant des informations plus détaillées sur les activités réalisées au niveau des départements. A titre de solution intermédiaire, la comparaison des objectifs et des résultats prend la forme d'un bref aperçu des objectifs des départements pour l'année sous revue.

Le rapport des départements et de la Chancellerie fédérale se base sur ces décisions de principe. Une première section passe en revue les objectifs du département pour l'année écoulée, en indiquant à chaque fois de manière succincte quel est le degré de réalisation du point de vue du département. Dans une deuxième section, les départements exposent les points essentiels de leur activité durant l'année écoulée. La troisième section contient leurs réponses aux questions des Commissions de gestion.

Pour finir, nous tenons à relever ici un problème particulier qui s'est posé concernant la section "Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales": il s'agit de la question posée par la Commission de gestion du Conseil national et intitulée "Politique fédérale concernant les biens immatériels de la Confédération". Pour y répondre, il serait nécessaire de procéder à d'importants travaux préliminaires au sein de l'administration; en particulier, comme la Confédération travaille principalement sur la base de contrats de licence - lesquels ne figurent pas au registre - et que les droits de propriété intellectuelle dont la Confédération est titulaire ne sont pas recensés, il faudrait faire une enquête dans toute l'administration. Le Conseil fédéral souhaite donc laisser de côté cette question dans le rapport de gestion. Sur demande, il donnera cependant volontiers tous renseignements sur ce sujet.

Chancellerie fédérale

Première section: Objectifs 1996

Mener à bien la révision de l'ordonnance sur les droits politiques.	Réalisé en partie; l'organisation des élections en Bosnie a requis une redéfinition des priorités.
Achever le projet CCF 9, phase 1 (Attribution de tâches et compétences décisionnelles en fonction de la voie hiérarchique).	Réalisé; (Réduction de 20 % des affaires du Conseil fédéral).
Faire paraître tous les trois mois les suppléments au 'Recueil systématique'.	Réalisé.
Présenter le projet de réorganisation de la section des publications dans le cadre du projet 'Préparation rationnelle des actes législatifs de la Confédération'.	Réalisé.
Achever la révision des directives sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral.	Réalisé.
Assurer la mise en oeuvre de la phase 1 de la réforme du gouvernement: <ul style="list-style-type: none"> - entrée en vigueur de la LOGA; - réalisation d'analyses des processus concernant le projet RG93. 	Réalisé en partie: <ul style="list-style-type: none"> - LOGA I rejetée par le peuple le 9.6.96; - LOGA II entre les mains du Parlement; - analyses des processus effectuées.
Organiser la planification et la reddition des comptes au niveau du Conseil fédéral de façon à permettre une gestion rationnelle.	Réalisé.
Soumettre pour adoption au Conseil fédéral un avis sur le rapport de la CdG-CN 'Evaluation EFFI-QM-BV' et sur le rapport final 'EFFI-QM-BV'.	Réalisé.

Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration

2.1 Nouveautés en matière de planification à l'échelon du Conseil fédéral

Au début de la législature 1995-1999, le Conseil fédéral est passé à une utilisation accrue des instruments de direction existants, ce qui va dans le sens du nouveau projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, du 16 octobre.

Les travaux liés à l'élaboration du rapport sur le programme de la législature 1995-1999, rapport adopté par le Conseil fédéral le 18 mars, ont constitué pour la Chancellerie fédérale, au cours de l'année sous revue, le dossier le plus important en matière de planification. Ce rapport présente les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés pour la législature et les mesures qu'il entend prendre pour y parvenir. Le Gouvernement a appliqué, pour ce faire, une méthode nouvelle: au lieu de confier la rédaction de la première ébauche du rapport aux unités administratives spécialisées, donc de partir « d'en bas », il a pris en main dès le début les travaux de planification en fixant directives et objectifs. Cette méthode consistant à fixer des priorités à partir « d'en haut » a permis d'élaborer un rapport bref et cohérent, aux contours politiques précis (3 lignes directrices, 7 points essentiels, 21 objectifs et 42 objets des Grandes lignes).

Les discussions stratégiques portant sur une période de quatre ans ne sauraient être séparées des réflexions et des évaluations concernant les perspectives d'évolution de la Suisse à plus long terme. Le rapport de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale intitulé « Evolution de la population: défi et perspectives pour la Suisse » a servi de base à l'établissement du programme de la législature 1995-1999. Ce rapport donne une vision globale de l'avenir de la Suisse pour les 20 prochaines années, tout en décrivant et en analysant les défis que le monde politique devra relever dans plusieurs domaines. Le 30 octobre, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le rapport en question, joint à sa réponse à deux postulats, afin de susciter (conformément à son mandat) une plus vaste discussion publique. Le 14 août de la même année, il avait en outre confié à une communauté de recherche le mandat - d'une durée de quatre ans - consistant à élaborer des scénarios sur l'avenir économique de la Suisse; il a ainsi garanti la poursuite des travaux de prospective au sein de l'administration fédérale. A cet égard, il a chargé les services de l'administration fédérale de tenir compte des scénarios de l'Etat-major de prospective au cas où ils décideraient de mener des travaux en la matière dans leurs domaines respectifs.

Les éléments importants figurant dans le rapport sur le programme de la législature sont mis en application depuis peu par le Conseil fédéral dans son programme annuel. Contenant des objectifs annuels mesurables, ce programme donne une ébauche des mesures à prendre pour appliquer le programme législatif et sert de fondement au président de la Confédération pour le rapport oral sur l'état du pays qu'il fait pour l'année suivante. Le Conseil fédéral a adopté le programme 1997, élaboré sous la direction de la Chancellerie fédérale, le 2 décembre de l'année dernière, alors que le président de la Confédération a présenté, le 4 décembre, son rapport oral sur l'état du pays à l'Assemblée fédérale, Chambres réunies.

Pour l'administration, le programme annuel constitue le fondement d'importantes nouveautés en matière de direction. Il est possible, en l'espace d'une année de planification, de déterminer périodiquement le degré de réalisation des objectifs et des mesures figurant dans le programme annuel. La détermination du degré de réalisation en question a été d'une grande importance notamment pour l'élaboration du programme annuel 1997, lequel a été utilisé pour réaménager la planification semestrielle des procédures de consultation et pour mieux planifier le contenu des séances du Conseil fédéral.

Enfin, le programme annuel joue un rôle fondamental dans la réorganisation actuelle du mode de présentation du rapport de gestion. Pour l'année passée, ce dernier est conçu pour la première fois - à tout le moins au niveau du Conseil fédéral - sous la forme d'une comparaison d'une grande transparence entre les objectifs fixés et les objectifs atteints. Par contre, pour ce qui est de l'établissement des comptes rendus des départements, lequel a lui aussi été revu, c'est surtout la discussion de thèmes bien précis qui est actuellement mise en évidence. Dans un souci de rationaliser le travail et d'aller à l'essentiel, nous nous sommes bornés à présenter, pour l'année sous revue, un rapport de gestion axé sur les éléments politiques importants, sans pour autant rendre plus difficile le travail des commissions de gestion.

Pour mener à bien tous ces travaux relevant de la planification et de l'établissement du bilan au niveau du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale s'appuyait jusqu'à présent avant tout sur l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale, lequel, présidé par le chancelier de la Confédération, regroupe une trentaine de personnes travaillant dans des services chargés de tâches ayant trait en particulier à la prospective dans les domaines concernant la société, l'organisation du territoire, l'écologie et l'économie. Compte tenu de plusieurs conceptions nouvelles, certaines adaptations de l'organisation se sont toutefois révélées nécessaires. Le mandat de l'Etat-major de prospective, organe qui était jusque-là associé à tous ces travaux, a été adapté en ce sens qu'il portera désormais exclusivement sur les études de fond. Quant à la Chancellerie fédérale, elle confiera dorénavant aux secrétariats généraux des départements les travaux touchant à la planification, au suivi de l'exécution et à l'établissement du bilan.

2.2 Participation des réfugiés aux élections en Bosnie-Herzégovine

L'accord de paix de Dayton, conclu le 14 novembre 1995, avait prévu, afin d'empêcher que la communauté internationale ne soit obligée d'entériner l'expulsion de populations due à une politique d'épuration ethnique, que tous les citoyens majeurs de Bosnie-Herzégovine devaient pouvoir participer aux élections générales qui allaient se dérouler le 14 septembre dans les municipalités, les cantons, les entités formant l'Etat et l'Etat tout entier. Le contrôle des élections a été confié à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont la présidence a été assurée par le ministre suisse des affaires étrangères. Après des négociations laborieuses, les parties au conflit ont adopté le 9 avril, à titre de compromis, un règlement très compliqué qui chargeait les Etats de prendre des mesures pour que les réfugiés de Bosnie-Herzégovine se trouvant sur leur territoire puissent voter par correspondance.

En vertu d'un accord séparé concernant la ville de Mostar, l'Union européenne (UE) s'était

chargée en 1994 d'organiser, dans les deux ans, des élections libres devant servir de préalable à la réunification de cette ville que la guerre civile avait divisée. Une première tentative ayant échoué, il a été possible le 25 mai de conclure un second accord concernant l'organisation, le 30 juin, d'un scrutin auquel devaient participer les personnes réfugiées à l'étranger qui ont le droit de voter à Mostar. Il a été convenu que ces personnes devaient se rendre aux urnes dans quatre Etats, dont la Suisse.

Rien de pareil n'avait encore été fait dans le monde. Des difficultés linguistiques et la méfiance que la guerre civile avait fait naître entre les parties ont compliqué l'accomplissement de ces tâches et obligé l'UE et l'OSCE à modifier maintes fois leurs calendriers et leurs instructions.

Les élections devaient être organisées en quelques semaines dans un Etat en gestation, dont l'électorat d'environ trois millions de citoyens était formé pour plus de moitié de réfugiés et d'exilés, alors que les registres des électeurs n'avaient plus été tenus à jour depuis plusieurs années en raison du conflit.

Le 29 mai, le Conseil fédéral a constitué une organisation de projet interdépartemental subordonnée à la Chancellerie fédérale afin de permettre aux réfugiés séjournant en Suisse de participer aux élections en Bosnie-Herzégovine.

L'organisation de projet interdépartementale prit les dispositions nécessaires à la participation aux élections locales de Mostar des réfugiés se trouvant en Suisse (et dans les pays voisins). Le 30 juin, 700 personnes ayant droit de vote à Mostar votèrent dans un local électoral mis à disposition à Berne par l'organisation de projet.

Pour les élections générales du 14 septembre en Bosnie, l'organisation interdépartementale a dû d'abord, par divers moyens, inviter les électeurs potentiels à s'annoncer et établir ensuite un registre pour les personnes - plus de 20'000 - désireuses de s'inscrire. Il a fallu rejeter environ 500 demandes et traiter quelque 800 recours. Les vérifications destinées à empêcher les tentatives de manipulation se sont révélées particulièrement importantes. La phase suivante de la procédure a consisté à envoyer les bulletins électoraux concernant les divers scrutins correctement à chaque électeur, à collecter tous ces bulletins après le vote et à les contrôler pour éviter les manipulations, avant de renvoyer tous les documents en Bosnie-Herzégovine.

Pour accomplir cette tâche, il a fallu coopérer sur le plan international avec les organes de l'OSCE et avec des Etats étrangers, et, sur le plan national, avec une douzaine d'offices fédéraux sur la base d'accords internes, avec le soutien efficace du DFAE et du DFJP.

185 personnes (des volontaires ou des agents départementaux détachés, ainsi que des chômeurs) ont dû être recrutées en l'espace de quelques jours pour mener ces travaux à bien; en outre, il a été nécessaire de se procurer 11 ordinateurs personnels et de les programmer pour des langues étrangères.

Il a fallu, dans un délai très court et dans des locaux fort exigus, enregistrer et trier un nombre de dossiers bien supérieur à 20'000, et les classer comme il se doit, en se fondant sur des critères complexes découlant de la situation particulière de la Bosnie-Herzégovine qui avait été déchirée par la guerre civile.

2.3 Informatisation du Recueil systématique du droit fédéral (RS)

2.3.1 Description succincte des travaux d'informatisation et de la conception du système

L'informatisation du Recueil systématique du droit fédéral (RS), lancée en 1989, avait pour but principal à l'époque d'automatiser la mise à jour et l'impression des textes de ce recueil, afin d'en accélérer la tenue à jour. Du fait de l'élimination de la composition des textes dans les imprimeries, les frais de production pouvaient en outre être fortement réduits.

La première opération, soit la saisie structurée (l'article constituant l'unité documentaire) du RS qui n'existait que sous forme imprimée (environ 100'000 pages ou 4 gigabytes pour les trois langues officielles), fut effectuée par lecture optique (OCR) et dura trois ans.

Dans sa conception, le système informatique devait permettre d'informatiser toutes les opérations en rapport avec l'actualisation du RS. Un logiciel fut développé à cet effet par une entreprise privée en 1992 et 1993. Ce logiciel est essentiellement un système de numérotation automatique des notes de bas de page en fonction de la pagination, associé à un traitement de textes pour la mise à jour. Des macrocommandes simplifient pour les rédacteurs les opérations fonctionnelles d'application du système. L'impression est effectuée à partir de films sur lesquels sont reproduits les supports informatiques par un procédé de flashage. Les données de base du RS sont stockées dans un centre-serveur. Les données du Recueil officiel des lois fédérales (RO) nécessaires à la mise à jour sont fournies par les imprimeries de ce recueil sous forme de disquettes et sont introduites au fur et à mesure par les rédacteurs dans la banque de données, après conversion du format.

2.3.2 Réimpression du RS. Premières expériences et difficultés rencontrées dans la mise en route du système

Pour des raisons techniques et afin de mettre à disposition des utilisateurs une nouvelle collection qui remplace toutes les mises à jour introduites pendant plus de vingt ans, une réimpression complète du droit interne, à partir du système informatisé, eut lieu en 1994 et 1995. L'actualisation des textes s'est échelonnée entre le 1er janvier 1994 et le 1er janvier 1995, selon les dates de parution des différents volumes.

Au début, cette réimpression a soulevé de nombreuses difficultés, dues en partie au volume énorme des données. Les expériences faites lors de la mise en oeuvre du système, qui était entièrement nouveau et ne pouvait s'appuyer sur aucun modèle d'une telle ampleur, ont montré certaines imperfections: la saisie optique des textes présentait ici et là des erreurs (mauvaise identification des caractères, défauts de structure, etc.) qui seront éliminées avec le temps, car les capacités en personnel ne permettaient pas de relire en une fois les quelque cent mille pages qui avaient été saisies. L'infrastructure technique mise en place (en particulier le réseau LAN) s'est avérée d'emblée trop faible, causant de nombreuses pannes; il a ainsi fallu revoir l'environnement. Il est apparu également que les fonctions de mise en page automatique du traitement de textes ne satisfaisaient pas à toutes les exigences typographiques de l'impression. De nombreuses tâches de mise en page et de présentation typogra-

phique, réalisées autrefois par les imprimeries, ont été transférées aux rédacteurs du RS, d'où un surcroît de travail. La qualité des données du RO transmises sur supports informatiques laissait parfois à désirer et nécessitait des retouches. Les tableaux et les graphiques compliqués posaient des difficultés pour l'impression. Ces problèmes ont eu pour conséquence que la réimpression du recueil a pris beaucoup plus de temps que prévu et a par là-même retardé la suite de l'actualisation du RS. En revanche, les coûts de production ont été réduits.

2.3.3 Situation actuelle

Pour rattraper les retards dans l'actualisation, les trois premiers suppléments, parus l'année dernière à la suite de la réimpression, couvraient des périodes de six mois. Le dernier de ces suppléments a remis à jour le recueil au 1er janvier 1996. A partir des suppléments suivants, le rythme trimestriel normal des mises à jour a repris.

Avec le temps, les difficultés initiales ont été largement aplanies et les rédacteurs ont acquis une meilleure maîtrise du système, ce qui permet maintenant d'accélérer les mises à jour. Le 4e supplément (état au 1er avril 1996) est à l'impression. L'actualisation au 1er juillet a été mise en production à la mi-janvier 1997 et les rédacteurs terminent la mise à jour au 1er octobre.

La préparation des suppléments exige un effort soutenu car la législation ne cesse d'évoluer de façon spectaculaire depuis quelques années (5'700 pages publiées au RO en 1995 et 3'500 pages en 1996, pour une moyenne annuelle qui était autrefois d'environ 2'000 pages).

<p>Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales</p>

Aucune.

Département des affaires étrangères

Première section: Objectifs 1996

Objectifs départementaux de l'année 1996	Bref bilan
Conclusion des négociations bilatérales sectorielles avec l'UE et analyse de la situation sous l'angle de la politique d'intégration dans l'esprit du rapport sur la politique étrangère	Des rencontres entre la Suisse et l'UE ont eu lieu à tous les niveaux. L'offre du Conseil fédéral du 3 avril a redynamisé les négociations. Tous les dossiers techniques sont prêts pour une conclusion rapide. Dans le secteur de la circulation des personnes, un rapprochement substantiel des positions a pu être atteint. Dans celui des transports terrestres et aériens, des questions importantes doivent encore être résolues par la négociation.
Exercice de la présidence de l'OSCE avec les objectifs choisis	Dans l'ensemble, les tâches relevant de la présidence de l'OSCE ont pu être assumées avec succès. Points forts: la mise en oeuvre de l'accord de Dayton pour la Bosnie-Herzégovine, l'utilisation active des moyens de l'OSCE dans le domaine de la diplomatie préventive et de la gestion des crises, et la discussion sur le modèle de sécurité. La Suisse participera activement, en 1997, aux travaux au sein de la Troïka.
Mise en oeuvre de la stratégie pour les mesures de maintien de la paix avec un renforcement des mesures de politique de la paix dans l'espace OSCE et en Afrique australe	Pendant l'année de présidence de l'OSCE, une priorité claire des actions de promotion de la paix fut le soutien aux actions menées dans l'espace OSCE, surtout en Bosnie-Herzégovine. Environ 170 experts opérant dans les domaines les plus divers ont été engagés à cet effet. En Afrique, au sud du Sahara, l'engagement en faveur de la paix s'est concentré sur la région des Grands-Lacs par l'envoi d'experts ainsi que par des contributions financières au tribunal pénal international pour le Rwanda (TPR). En Afrique australe, avec priorité à l'Afrique du Sud, le programme de promotion de la paix et de la démocratie se poursuit. En 1996, le soutien aux programmes de déminage de l'ONU a été renforcé.
Mise en oeuvre de la stratégie de promotion des droits de l'homme en général, dans le processus de paix au	Les démarches bilatérales ont été dynamisées; de nombreuses activités ont été entreprises dans le cadre de la présidence de l'OSCE; les droits de l'homme ont été davantage pris en compte dans la coopération au développement. Au

<p>Moyen-Orient et dans l'espace OSCE en particulier</p>	<p>Proche-Orient, le bilan est mitigé. En raison du blocage du processus de paix, les projets multilatéraux ont été ralentis. Les projets au niveau de la société civile ont donné en revanche de bons résultats.</p>
<p>Participation à la reconstruction (politique/ économique) en ex-Yougoslavie, bilatéralement et dans le cadre de forums internationaux</p>	<p>La Suisse s'est engagée à soutenir la reconstruction en Bosnie-Herzégovine en 1996 en accordant 79,4 millions de francs, occupant ainsi une bonne place en comparaison internationale. 43 millions de francs ont été affectés aux mesures économiques et sociales, 31,9 millions de francs à la reconstruction politique (élections, Mission OSCE, bérêts jaunes, médias et aide au retour des réfugiés) et 4,5 millions à l'aide humanitaire. En Croatie, elle s'est engagée par 6 millions de francs et dans la République fédérale de Yougoslavie par 3,6 millions de francs au titre de l'aide humanitaire.</p>
<p>Poursuite de l'aide humanitaire, notamment en ex-Yougoslavie, dans le Caucase, dans la région des Grands-Lacs (Rwanda/Burundi) et en Angola</p>	<p>En 1996 également, les activités de l'aide humanitaire ont été le reflet de la gravité des problèmes auxquels les êtres humains sont confrontés dans différentes régions du monde. La faim, la misère, la guerre et la destruction ont requis de l'aide là où d'autres instruments de la politique étrangère ne pouvaient encore ou ne pouvaient plus être utilisés pleinement. L'accent de l'engagement humanitaire a été mis sur l'ex-Yougoslavie, le Caucase, la région des Grands-Lacs (Rwanda/Burundi) et l'Angola.</p>
<p>Début de la mise en oeuvre du schéma directeur de l'orientation future de la coopération avec l'Europe centrale et orientale</p>	<p>La mise en oeuvre du schéma directeur de septembre 1995 sur la nouvelle orientation de l'aide à l'Est a été activement poursuivie pendant l'exercice. Les objectifs intermédiaires ont été largement atteints. Le travail a été rendu difficile par la tâche supplémentaire de soutien à la reconstruction en Bosnie-Herzégovine, assumée dans le cadre d'un programme spécial. Les travaux en vue d'un schéma d'évaluation des projets ont débuté et seront achevés début 1997.</p>
<p>Programme d'action en vue de mettre en oeuvre les Lignes directrices Nord-Sud de coopération au développement bilatérale et multilatérale. Coordination de la politique suisse dans le contexte des grandes conférences de l'ONU (CNUCED, HABITAT II, Alimentation dans le monde) et mise en oeuvre des plans d'action de conférences antérieures (Rio, Le Caire, Copenhague, Beijing)</p>	<p>Les idées proposées dans les Lignes directrices Nord-Sud se sont concrétisées par la révision d'une série de programmes par pays et de politiques sectorielles. Le plan d'action visant à mettre en oeuvre les Lignes directrices a en outre donné lieu à des travaux conceptuels relatifs à des questions fondamentales de politique du développement. L'on a veillé, lors des préparatifs, à ce que la Suisse défende aux grandes conférences de 1996 des positions cohérentes. Des représentants de la société civile ont fait partie de la délégation suisse au Sommet mondial de l'alimentation. La société civile prend également part à la mise en oeuvre des plans d'actions des conférences les plus importantes, notamment celles de Rio, Copenhague et Beijing. En ce qui concerne Rio, le Conseil fédéral a mis en place un comité interdépartemental (CIRio) et un groupe de</p>

	<p>contact. Un premier rapport global consacré aux travaux de suivi de Rio en Suisse a été publié au début de 1996. Pour le suivi de Copenhague, deux groupes de travail ont été constitués avec mandat d'élaborer une stratégie pour la mise en oeuvre des résultats du Sommet. Deux rapports sont en préparation. Un autre groupe de travail interdépartemental se consacre à l'établissement d'un plan d'action national touchant aux mesures à prendre par la Suisse à la suite de la Conférence mondiale sur les femmes. Ce plan devait être disponible en automne 1997.</p>
<p>Mesures pour améliorer la capacité concurrentielle de la Genève internationale, par exemple par la révision des conditions de prêts à la FIPOI et la mise en oeuvre de diverses suggestions du groupe Confédération/Genève</p>	<p>La mesure la plus importante dans ce secteur a été l'adoption par les Chambres fédérales du message du Conseil fédéral du 1er mai sur l'aide financière à la FIPOI et sur la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI. L'octroi de prêts sans intérêts devrait améliorer la position de la Genève internationale face à une concurrence internationale accrue dans le domaine des Etats-hôtes.</p>
<p>Participation à la préparation du message sur la réforme de la constitution fédérale. Conditions-cadres de la politique étrangère; participation des cantons à la politique étrangère.</p>	<p>La direction du droit international public du DFAE a suivi avec attention les travaux de réforme de la constitution et a participé activement à l'élaboration des conditions-cadres juridiques de la politique étrangère. La question de la participation de l'Assemblée fédérale et des cantons à la politique étrangère et celle de l'extension du référendum sur les traités internationaux dans le cadre de la réforme des droits populaires ont revêtu à cet égard une importance particulière. Le groupe de travail paritaire "Participation des cantons", annoncé par le Conseil fédéral dans son rapport du 7 mars 1994 sur la collaboration transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, a examiné de manière approfondie la question de savoir si la participation des cantons à la politique étrangère était souhaitable ainsi que les modalités possibles de cette participation.</p>
<p>Mise en oeuvre du programme d'assise de la politique étrangère dans la politique intérieure</p>	<p>Avec le service des conférences et exposés, et la revue "La Suisse+le Monde", le service d'information du DFAE a continué de perfectionner deux instruments susceptibles de contribuer à l'assise de la politique étrangère dans la politique intérieure. Un programme d'activités dans le domaine de la communication directe du DFAE (marketing auprès des jeunes et des écoles) a été mis au point en 1996, les premiers projets devant se réaliser en 1997. La page d'accueil Internet du DFAE (démarrage au printemps 1997) permettra d'atteindre un large public-cible et d'expliquer les différents mécanismes internationaux et les prestations du DFAE.</p>

Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration

2.1 Mise en oeuvre de la stratégie pour les mesures de maintien de la paix

Peu avant de prendre la présidence de l'OSCE, le Conseil fédéral a fixé les priorités suivantes en matière de mesures de maintien de la paix du DFAE pour la période de 1996 à 1999:

- accent plus marqué sur la diplomatie préventive, la coopération en matière de vérification et les mesures pour asseoir la paix en phase post-confliktuelle;
- actions en faveur de minorités, surtout dans les domaines des médias, de la formation, de l'administration locale, de la justice et de la police;
- appui à des mesures visant à faire respecter le droit international humanitaire et à développer le règlement pacifique des différends;
- accent sur l'engagement de personnes, sans remettre en question la solidarité financière à l'égard des actions multilatérales.

Pendant l'année de présidence de l'OSCE, le soutien à des actions dans l'espace OSCE a représenté un point fort des actions de promotion de la paix. En Bosnie-Herzégovine, 18 experts ont été affectés, dès avril, à la surveillance des droits de l'homme, puis 50 (sur 1170) superviseurs à la mise en place des plus de 4'000 locaux de vote pour les élections dans les organes nationaux du 14 septembre; enfin quelque 100 Suisses ont été envoyés pour la surveillance proprement dite des élections parmi le millier d'observateurs oeuvrant sous les auspices du coordinateur international E. van Thijn. En outre, la Suisse met à disposition pour cinq ans le médiateur ("ombudsperson") pour les droits de l'homme (Madame l'Ambassadeur Haller). Un co-financement par la Suisse de projets relatifs aux médias est assuré tant en Bosnie que dans d'autres Etats de l'ex-Yougoslavie (journaux, stations de radio et de télévision indépendants).

L'activité du chef du groupe d'assistance de l'OSCE en Tchétchénie, Tim Guldemann, a été intimement liée durant toute l'année aux plus importantes étapes de la recherche d'un règlement politique. Le groupe d'assistance de l'OSCE est devenu, tant à Moscou qu'à Grosny, un intermédiaire très apprécié et digne de confiance.

En 1996, la Suisse a oeuvré pour une plus forte intégration des Etats participants d'Asie Centrale à l'OSCE. Une des mesures prises dans ce but a été le financement d'une Table-ronde sur les questions des minorités au Kazakhstan, qui a eu lieu à Locarno du 7 au 10 décembre sous la présidence de Max van der Stoep, Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales.

Des Suisses ont fait partie de missions de longue durée de l'OSCE non seulement en Bosnie, mais aussi en Ukraine, en Moldavie, en Croatie, au Tadjikistan et au Nagorno-Karabakh. Le succès rencontré par ces missions dans l'accomplissement de leurs mandats est inégal. Alors que dans les trois premiers Etats, on note des progrès ou une stabilisation

politique, le conflit au Tadjikistan s'est aggravé; quant au Nagorno-Karabakh, aucune solution politique ne s'est dessinée.

Les actions civiles de promotion de la paix sous l'égide de l'ONU ont également bénéficié d'un soutien sous différentes formes. L'Ambassadeur Brunner poursuit sa mission d'Envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la Géorgie/Abkhazie. La mission d'observation de l'ONU en Géorgie (UNOMIG) dispose d'un Fokker 27 suisse avec son équipage pour assurer les liaisons entre Tbilissi, Istanbul et Moscou selon ses besoins. Les deux tribunaux de l'ONU pour les criminels de guerre de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda ont reçu dès le début un soutien de la Suisse, tant financier qu'en personnel (juges instructeurs et traducteurs). En 1996, la Suisse a renforcé son appui aux programmes de déminage de l'ONU. Elle a souligné l'importance qu'elle accorde à ce sujet en s'exprimant pour la première fois au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Dans la région africaine des Grands Lacs (Rwanda, Burundi, Zaïre), la Suisse est engagée dans des actions de promotion de la paix, qui s'ajoutent à son importante aide humanitaire. C'est ainsi que la secrétaire exécutive de la commission d'enquête de l'ONU pour le Burundi était une Suissesse et que des ressortissants suisses étaient actifs dans les camps de réfugiés gérés sur mandat de l'ONU et en qualité d'experts pour le contrôle du trafic d'armes dans la région frontalière du Rwanda et du Zaïre. Le commissaire de l'ONU pour les droits de l'homme a bénéficié d'un soutien financier dans le cadre des opérations de rapatriement des réfugiés vers le Rwanda.

En Afrique du Sud, la Suisse conduit, en plus de ses projets traditionnels de coopération technique, un programme de promotion de la paix et de la démocratie. On peut mentionner parmi les 10 projets identifiés jusqu'à présent: le programme organisé conjointement avec le BIT pour la prévention des conflits et la promotion de la démocratie au lieu de travail et l'appui à la commission pour la vérité et la réconciliation par l'envoi de deux juges instructeurs et par une participation financière. Différents projets concernent en outre la formation des représentants élus et des fonctionnaires au niveau provincial et local; les partenaires en sont le PNUD, les ONG locales ainsi que l'"Association des Parlementaires d'Europe de l'Ouest pour l'Afrique du Sud" (Association of Western European Parliamentarians for Southern Africa, AWEPA), dont le programme bénéficie, au niveau provincial, de la participation de membres anciens et actuels du Conseil national et du Conseil des Etats.

En raison du blocage du processus de paix au Proche-Orient, la Suisse n'a pu que modestement exercer sa responsabilité de "berger" pour la dimension humaine au sein du processus multilatéral. Seuls deux des cinq groupes de travail ont tenu leur séance plénière en 1996. Lors de l'une des séances, l'initiative suisse pour la tenue d'un colloque régional sur les droits de l'enfant a été acceptée. Le Colloque prévu en 1996 a cependant dû être reporté à 1997 en raison des circonstances politiques. En revanche, divers projets relevant de la dimension humaine ont pu être mis en oeuvre avec la société civile.

2.2 Mesures visant à améliorer la capacité concurrentielle de la "Genève internationale"

La plus importante mesure prise au courant de l'année a été le message du Conseil fédéral du 1er mai sur les aides financières à la fondation des immeubles pour les organisations in-

ternationales (FIPOI) à Genève ainsi que la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI. Les deux Chambres ont approuvé ce message lors de la session d'été. De nouvelles conditions sont entrées en vigueur avec effet rétroactif au 1er janvier pour le remboursement de prêts que la Confédération a accordés soit directement à la FIPOI soit, par le biais de la FIPOI, à des organisations internationales à Genève. Les nouvelles conditions prévoient la suppression de l'intérêt de 3 pour cent perçu jusqu'ici sur les soldes des prêts et l'uniformisation de la durée de remboursement de tous les prêts à 50 ans. La mise en oeuvre de ces mesures a pour effet de diminuer de 41 pour cent en moyenne la charge financière occasionnée par le remboursement des prêts.

Les nouvelles conditions de remboursement s'appliquent aussi aux nouveaux prêts. Un premier prêt FIPOI sans intérêt a été consenti par les Chambres fédérales lors de la session d'hiver à l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) pour le financement de l'extension de son siège à Genève. Le Conseil fédéral avait adopté le message y relatif le 15 mai.

L'octroi de prêts sans intérêts constitue sans aucun doute une mesure importante pour l'amélioration de la capacité concurrentielle de Genève. Toutefois, dans un environnement international qui se caractérise par une concurrence plus marquée pour obtenir l'implantation de sièges d'organisations internationales - ainsi que l'ont montré récemment plusieurs offres faites par d'autres villes d'accueillir gratuitement des organisations internationales -, l'effet de cette mesure ne doit pas être surestimé.

Le Conseil fédéral, conjointement avec les autorités du canton de Genève, est décidé à maintenir, dans la mesure du possible, la capacité concurrentielle de Genève en tant que centre international de rencontres et de négociations internationales, et il l'a démontré notamment par le fait que le groupe permanent conjoint Confédération/canton de Genève a élaboré pendant l'année diverses propositions nouvelles et a confié l'examen de certaines questions spécifiques à des groupes de travail ad hoc.

Ainsi, en plus de l'amélioration des conditions offertes à la FIPOI, un crédit de 1,75 mio de francs a été ouvert, permettant à la Suisse d'assumer des tâches en tant qu'Etat-hôte d'organisations internationales, et un centre d'information et d'accueil pour les fonctionnaires internationaux à Genève a été créé. Ces deux réalisations ont fait suite à des propositions du Groupe permanent conjoint Confédération/canton de Genève.

Mandatés par celui-ci, trois groupes de travail ont examiné les conditions d'accueil des organisations non-gouvernementales (ONG), essayé d'évaluer les possibles effets sociaux de la crise financière des organisations internationales et discuté de la manière dont on pourrait encore améliorer l'information, partant, la prise de conscience de l'opinion publique sur le rôle joué par Genève comme centre international. Certaines décisions ont déjà été prises à la lumière des expériences faites, d'autres développements ont pu s'amorcer et sont donc encore inscrits à l'ordre du jour du Groupe permanent conjoint pour 1997.

2.3 Aide humanitaire, notamment dans la région des Grands-Lacs (Afrique) et dans le Caucase

2.3.1 Région des Grands-Lacs (Rwanda)

Depuis les massacres du printemps 1994 au Rwanda, l'aide humanitaire de la Confédération, en contact étroit avec la coopération au développement de la DDC, a participé aux côtés de la communauté internationale à l'aide d'urgence aux populations dispersées dans toute la région, puis aux travaux de reconstruction.

L'aide d'urgence s'est d'abord concentrée dans les domaines de la logistique, de la médecine, de la construction de camps de réfugiés, de la distribution d'eau et de l'écologie. Des dizaines de membres du corps d'aide suisse en cas de catastrophes (ASC) ont été engagés dans ces tâches. Ils ont d'une part occupé des positions-clé au sein des organisations internationales et d'autre part dirigé les travaux de construction de camps de réfugiés. L'aide humanitaire de la Confédération a en outre soutenu financièrement les actions du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) et du Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM).

Quant au domaine de la réhabilitation, l'aide humanitaire a mis l'accent sur la formation médicale du personnel local et sur la reconstruction de bâtiments d'infrastructure et de lieux d'hébergement. Le centre national rwandais de formation du personnel judiciaire a également été reconstruit sous la conduite d'experts en bâtiment de l'ASC. La Suisse veut ainsi contribuer à ce que l'appareil judiciaire du pays, qui avait cessé d'exister après le massacre de 1994, puisse reprendre son travail. Au moins une partie des milliers de prisonniers qui, en l'absence de toute procédure judiciaire ou pénale, sont concentrés dans des locaux exigus et détenus dans des conditions inhumaines pourront ainsi bénéficier d'une procédure équitable.

La forte présence sur le terrain a permis à l'aide humanitaire de la Confédération de réagir avec rapidité et souplesse à tous les bouleversements qu'a connus la région, notamment à fin octobre lorsque les combats à l'Est du Zaïre se sont amplifiés et ont requis la présence immédiate de personnel, de matériel et de moyens financiers pour parer au pire. Les mesures prises par les organisations humanitaires actives au Rwanda, dont celles de la Suisse, ont largement contribué à ce que l'immense flot de réfugiés en provenance des camps de l'Est du Zaïre puisse retourner au Rwanda dans l'ordre et le calme.

2.3.2 Région du Caucase

On a assisté pendant l'année de présidence suisse de l'OSCE à une stabilisation de la situation dans le Caucase. Les conflits en Tchétchénie, en Abkhazie, en Ossétie du Sud et en Azerbaïdjan ont transformé des centaines de milliers de personnes en réfugiés et en personnes déplacées dont le dernier recours était l'aide humanitaire. Les destructions massives sont devenues visibles et ont nécessité des mesures de réhabilitation considérables que les Etats touchés ne peuvent prendre seuls en charge.

L'aide humanitaire suisse a contribué aux efforts d'aide internationaux. Elle a également ouvert un bureau dans la capitale géorgienne Tbilissi pour mieux suivre l'évolution de la situation et évaluer les besoins, ceci pour pouvoir planifier de manière plus ciblée les mesures à prendre. Conjointement avec ses partenaires de l'aide humanitaire internationale, elle a également entamé les travaux préparatoires dans la perspective de la reconstruction et du retour des population déplacées. Elle appuie aussi les mesures d'aide tout particulièrement destinées à la population en détresse du Sud-Caucase.

La sécurité reste mal assurée. Dans le Nord du Caucase surtout, la plupart des organisations humanitaires partenaires de la Confédération, à l'exception du CICR, ont décidé en cours d'année soit de se retirer complètement de la région, soit de n'opérer qu'à partir de l'Ingouchie ou du Daghestan et de réduire leurs activités à des programmes d'urgence à court terme.

2.4 Mise en oeuvre de la nouvelle orientation de la coopération avec l'Europe centrale et orientale

En 1996, la coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI a été marquée par les travaux visant à modifier l'orientation et les efforts de reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Ce nouveau point fort a fait l'objet d'un programme spécial et a requis des moyens financiers supplémentaires (crédit complémentaire de 8,7 mio de fr., dont 6,7 mio de fr. compensés par l'abandon de programmes d'aide au développement).

En Europe Centrale, la réduction des engagements est en cours. Ce faisant, l'on veille à ne pas mettre en danger les résultats acquis et à assurer la durabilité des projets. Divers projets, notamment en Pologne, en République tchèque, en Hongrie et en Slovénie, ont pu être menés à terme. Pour certains d'entre eux, une phase de conclusion plus longue sera nécessaire. Les programmes dans les Pays Baltes ont également été en grande partie achevés.

Des réorientations sectorielles ont concerné l'Europe du Sud-Est. En Albanie, en Bulgarie et en Roumanie ainsi qu'en Macédoine - dans ce dernier cas en vue de la mise en oeuvre d'un programme de coopération technique -, la présence sur place a été renforcée: le dialogue direct facilite le passage à une approche programmatique et l'élaboration de programmes par pays. Pour le programme spécial en Bosnie, les capacités de coordination à Sarajevo ont été renforcées sur le plan des effectifs. Les tâches des Bureaux de coordination dans ces pays servent autant le travail de la DDC (coopération technique et aide humanitaire) que celui de l'OFAEE.

Un programme spécial a été mis en place en Ukraine. Il doit en premier lieu se concentrer sur la promotion du processus des réformes institutionnelles, de la sécurité nucléaire et de certains secteurs choisis dans le domaine des réformes économiques (notamment les économies d'énergie). Au vu des circonstances locales, la mise en place du programme a cependant été lente. En ce qui concerne la coopération avec la Russie, l'activité déployée jusqu'ici dans les deux régions de Kaluga et de Voronezh a été étendue à une troisième région. Le choix s'est porté sur la région de Nizhni Novgorod parce que l'OFAEE est déjà active dans cette région et qu'une synergie potentielle s'offre ainsi dans l'aide fournie par la Confédération à l'Europe de l'Est. En outre, le programme a été réorienté au plan conceptuel et vise la mise en place d'institutions ainsi que la promotion de l'artisanat et des petites et

moyennes entreprises, en particulier dans le domaine de la transformation des produits agricoles. Les autres projets nationaux dans les domaines de la science, de l'énergie nucléaire et des droits de l'homme ont été poursuivis.

En Asie Centrale (Kirghizistan), la coopération a été renforcée et orientée vers un programme cohérent par pays. En octobre, le programme réalisé a été évalué par des experts du Comité d'aide au développement de l'OCDE et a obtenu d'excellentes notes. Sur le plan de l'organisation, l'ancienne antenne des oeuvres d'entraide suisses à Pichpek a été transformée en Bureau suisse de coordination.

Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales

3.1 Question CN/21: Engagement de fonctionnaires fédéraux dans les organisations internationales

3.1.1 Questions

Le Conseil fédéral a mis en vigueur une ordonnance le 1er mai 1993 sur l'engagement des fonctionnaires fédéraux dans les organisations internationales.

211 Ces dispositions ont-elles conduit à un engagement plus grand de fonctionnaires fédéraux dans des organisations internationales?

212 Si non: que pense faire le Conseil fédéral dans un proche avenir pour accroître cet engagement?

3.1.2 Réponse

L'ordonnance du 31 mars 1993 sur l'engagement de fonctionnaires fédéraux dans les organisations internationales est le résultat de nombreuses années de consultations internes à l'administration. A l'époque où les organisations internationales ne s'étaient pas encore vues imposer de limites à l'effectif de leur personnel qualifié, le souci d'offrir de meilleures perspectives aux fonctionnaires fédéraux a été la raison principale de l'élaboration de l'ordonnance.

Peu après sa mise en vigueur, certaines difficultés d'application ont été constatées. Avec effet au 1er janvier 1995, une révision des dispositions a apporté des améliorations quant à la mise en congé et à la gestion des postes d'agents fédéraux avant, pendant et après les engagements auprès d'organisations internationales.

En 1996 trois fonctionnaires ou employés fédéraux se sont vus confier de hautes fonctions auprès des organisations internationales suivantes: le Secrétariat de la convention sur la di-

versité biologique à Montréal, le Fonds Monétaire International (FMI) à Washington et la représentation permanente du PNUD pour la Somalie à Nairobi.

Au cours des années précédentes, quatre agents fédéraux par an en moyenne ont pu prendre un emploi auprès d'une des organisations suivantes: la Convention sur les armes chimiques (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques) à La Haye l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) à Washington l'Organisation mondiale des douanes (OMD) à Bruxelles l'Association européenne de libre échange (AELE) à Genève et à Bruxelles la Banque mondiale à Washington la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) et Programme de développement de l'ONU (PNUD) à Hanoï.

Les possibilités d'engagement pour les agents fédéraux sont largement tributaires des besoins de chaque organisation. La crise financière qui frappe actuellement les organisations oblige celles-ci à prendre des mesures d'économie draconiennes, touchant également le secteur du personnel. Le nombre de candidats des nouveaux pays de l'Est à des postes dans de nombreuses organisations croît, souvent aux dépens de candidats de notre pays qui, en raison de notre situation dans le domaine de la politique étrangère (intégration insuffisante de la Suisse dans les institutions internationales), ne peuvent compter sur l'appui de pays. Dans ces conditions, il est souvent difficile de placer des candidats suisses. A l'avenir, le DFAE ne ménagera pas ses efforts pour aider les bons candidats dans leur carrière.

3.2 Question CE/4: Présence de la Suisse dans les pays de l'Europe de l'Est

3.2.1 Questions

- 41 Quels critères permettent de créer ou de maintenir les représentations diplomatiques dans les pays de l'Europe de l'Est?
- 42 Au cas où les critères financiers seraient déterminants, quelles possibilités pourraient être envisagées afin d'organiser autrement le réseau des représentations suisses (p. ex. par une redimension des représentations)?

3.2.2 Réponse

La question du réseau des représentations suisses en Europe centrale et orientale préoccupe les autorités fédérales depuis les grands bouleversements politiques de notre continent après 1989. La Suisse s'était efforcée d'instaurer rapidement des relations diplomatiques avec tous les nouveaux Etats. Concernant la mise en place de représentations diplomatiques ou consulaires, il était dès le début évident pour les autorités fédérales que la Suisse ne pouvait entretenir une représentation de carrière dans chaque Etat. Des considérations de politique étrangère, des intérêts économiques, la présence de Suisses de l'étranger ainsi que les ressources disponibles ont nécessité une sélection scrupuleuse des Etats entrant en ligne de compte pour l'implantation d'une représentation suisse. Plusieurs Etats n'ont pu ainsi être pris en considération. Dans ces cas, le DFAE s'est efforcé d'assurer les relations avec ces Etats par des multi-accréditations et par des représentations consulaires honoraires.

Quant aux mesures prises jusqu'ici ou retiendra que de nouvelles ambassades ont été ouvertes à Kiev, Riga, Tachkent, Tirana, Zagreb (anciennement Consulat Général) et Sarajevo. Les nouveaux consulats honoraires à Ljubljana, Tallinn et Minsk assurent un service minimal de défense de nos intérêts. Ces nouvelles représentations ont toutes fait leurs preuves et les choix de l'époque se sont avérés bons, compte tenu des développements politiques survenus depuis dans ces Etats et régions.

Pour ce qui est des mesures en cours un bureau de notre ambassade à Sofia s'ouvre à Skopje. Il se consacrera principalement à notre coopération avec la Macédoine dans le cadre de l'aide aux pays de l'Est. Le bureau aura aussi des tâches consulaires. A Almaty, notre représentant honoraire se verra adjoindre un fonctionnaire consulaire dès janvier 1997, afin d'améliorer tant quantitativement que qualitativement notre présence. Enfin, un bureau de coordination est en phase de création à Pichpek dans le but d'y renforcer la présence officielle de la Suisse.

Enfin, pour ce qui concerne l'avenir, le réseau des représentations suisses en Europe de l'Est est constamment réexaminé. Il apparaît que la lacune la plus importante est l'absence de représentations en Slovaquie et dans la région du Caucase. La possibilité d'y remédier dépendra toutefois de l'évolution des ressources nécessaires à l'ouverture de ces représentations.

La diversité des modes de représentation montre que le DFAE, pour assurer la défense des intérêts suisses, s'efforce de trouver des solutions rationnelles ménageant les ressources et répondant au contexte spécifique. Cette attitude est dictée par la précarité des finances et des ressources en personnel. Un nouveau renforcement de la présence suisse dans les pays d'Europe de l'Est, adapté aux développements futurs, n'est possible que moyennant des compensations en d'autres endroits. Comme on le sait, un réaménagement important du réseau des représentations a eu lieu au cours des deux dernières années. Un examen régulier de l'affectation des moyens au réseau des représentations reste l'une des tâches du DFAE, même après cette profonde restructuration.

Département de l'intérieur

Première section: Objectifs 1996

1.1 Mise en oeuvre de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal)

Un changement de système aussi profond que celui de la LAMal ne pouvait qu'exiger un suivi et un contrôle très rigoureux de son application. Cela a abouti à plusieurs révisions d'ordonnances du Conseil fédéral (cf. 1ère partie, 1ère section) et du Département.

1.2 Consolidation des bases de financement des branches d'assurance sociale

Lors de l'examen du rapport du groupe de travail interdépartemental „Perspectives de financement des assurances sociales“ (IDA FiSo), le Conseil fédéral a pris connaissance avec inquiétude des perspectives présentées. Il est convaincu qu'aucun changement fondamental du système actuel n'est nécessaire, mais qu'il faut conserver les oeuvres sociales existantes et combler les lacunes importantes (l'assurance-maternité en est une).

1.3 Promotion de la santé et définition d'une politique nationale de la santé

La drogue est restée l'un des points essentiels de la politique de la santé. La mise en oeuvre de la politique des quatre piliers, toujours plus largement acceptée, s'est poursuivie. Le besoin de discuter et de coordonner à l'avenir également la politique nationale en matière de drogue entre Confédération, cantons et communes a conduit à la création d'un comité national de liaison en matière de drogue qui s'est réuni pour la première fois en décembre. Dans le domaine de la prévention, la préparation des campagnes contre les abus du tabac et de l'alcool a pu être achevée.

La tendance, observée ces dernières années, de transférer à la Confédération à la fois l'élaboration de la législation et son exécution dans les secteurs les plus divers de la santé - contrairement à la répartition des tâches initialement prévue entre la Confédération et les cantons - s'est poursuivie (loi sur les agents thérapeutiques, loi sur la formation postgrade des professions médicales, arrêté fédéral sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants, par ex.).

1.4 Rapport sur le développement durable - Plan d'action relatif à l'Agenda 21

L'objectif fixé pour l'année a été réalisé par le biais du rapport à l'intention du Conseil fédéral „Le développement durable en Suisse“ et, sur la base de ce rapport, par la poursuite de l'élaboration d'un plan d'action.

1.5 Loi sur la réduction des émissions de CO2

A la fin du mois d'octobre, le Conseil fédéral a soumis un nouveau projet de loi à une seconde procédure de consultation. Ce projet est le résultat de discussions intenses entre les milieux économiques, les organisations environnementales et l'administration.

1.6 Ratification de la Convention alpine

La réunion avec les cantons qui s'est tenue à Arosa a permis de lancer le processus de ratification.

1.7 Renforcement de la coordination entre Confédération, cantons et universités et révision de la loi sur l'aide aux universités (LAU)

Grâce à la mise sur pied d'un groupe de travail avec les cantons, les universités et les instituts de recherche, nous avons jeté les bases de la révision de la LAU qui satisfera aux objectifs de la politique scientifique annoncés dans le message sur la promotion de la science.

1.8 Renforcement de la présence de la Suisse au sein des organisations de recherche européennes et développement des relations avec des pays extérieurs à l'Europe

Sur le plan européen, nous n'avons pas pu porter à terme les négociations concernant la participation suisse au 4ème programme de recherche. Nous avons pu maintenir l'accès aux programmes de formation européens en finançant des projets interuniversitaires. Enfin, l'année sous revue a permis de poser les jalons d'un élargissement des contacts scientifiques avec d'autres pays (Chine, Japon, Corée du sud, Etats-Unis).

1.9 Evénements commémoratifs 1998

Nous avons été fortement sollicités par les travaux préparatoires de la commémoration de 1848. La condition indispensable à la réussite des projets a été et sera la mise en place d'une coordination et la coopération entre responsables de projets, autorités cantonales et communales et organisations ainsi qu'entre les services de la Confédération.

1.10 Convention Unidroit sur le transfert des biens culturels

En signant la Convention d'Unidroit, nous avons franchi une étape importante dans le domaine de la protection des biens culturels.

1.11 Nouvelle gestion publique (NGP)

Nous avons poursuivi les réflexions et les travaux sur la pertinence de la Nouvelle gestion publique pour nos offices. Une étape importante a été franchie par l'ISM qui sera géré, à partir du 1er janvier 1997, par mandat de prestation et enveloppe budgétaire. D'autres offices (ou parties d'offices) ont avancé dans cette direction (OFS, OCF, AF, BN). Le CST (Centro sportivo di Tenero) a été inclus dans la IIe phase officielle du projet „gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire“.

<h2>Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration</h2>

2.1 Recherche et éducation

Parmi les thèmes importants du plan de la législature, mentionnons les conventions avec l'Union européenne concernant la recherche et l'éducation, le renforcement de la position de la Suisse dans le domaine des sciences et de l'enseignement supérieur par la construction de la Source de Lumière Synchrotron Suisse (SLS), ou encore par la révision de la loi sur l'aide aux universités. Ces thèmes sont commentés dans la 2e section du volume 1 sous le paragraphe B/2.1.

2.1.1 Relations scientifiques avec des pays extérieurs à l'Europe

Les relations scientifiques avec des pays extérieurs à l'Europe ont été développées. Une délégation suisse a mené des entretiens au Japon en vue de renforcer la collaboration entre les deux pays. L'augmentation considérable des moyens que le Japon prévoit d'affecter à

la recherche fondamentale et à la coopération internationale permettra de développer la coopération entre chercheurs suisses et japonais et de multiplier les échanges d'étudiants et d'enseignants. Des entretiens ont eu lieu avec une délégation de la République populaire de Chine au sujet du développement de la coopération entre les hautes écoles chinoises et suisses.

2.1.2 Instruments de direction de la politique de recherche nationale

L'ordonnance relative à la loi sur la recherche a été modifiée selon les recommandations du groupe international d'experts qui avait procédé en 1994 à une évaluation des programmes nationaux de recherche (PNR). Le choix préalable des thèmes PNR sera de la compétence du DFI, après consultation des autres offices intéressés et de la Conférence des secrétaires généraux. La décision définitive incombe toujours au Conseil fédéral. Cette innovation réduira et accélérera le processus de décision et entrera déjà en application lors du choix des thèmes de la 8e série pour laquelle l'appel d'offres public a eu lieu fin décembre.

Afin d'améliorer la transparence et la coordination dans le domaine de la recherche du secteur public, il a été décidé de créer un système d'information ARAMIS (Administration Research Actions Management Information System). Cette banque de données contiendra des informations sur les différents projets de recherche, instituts de recherche, bailleurs de fonds et bénéficiaires. Les fournisseurs et les utilisateurs des données seront, dans une première phase, les offices fédéraux, les établissements autonomes de la Confédération ainsi que le domaine des EPF. L'extension à des utilisateurs extérieurs est prévue pour une phase ultérieure.

2.1.3 Collaboration des Ecoles polytechniques fédérales avec les futures hautes écoles spécialisées

Le Conseil des EPF a invité les institutions du domaine des EPF à travailler à la réalisation de projets communs avec les futures hautes écoles spécialisées (HES). Il existe déjà un réseau de contacts très étendu. Les HES n'existant pas encore, il n'a guère été possible de lancer des projets dépassant le cadre de la coopération actuelle. Toutes les institutions du domaine des EPF sont cependant optimistes quant à la coopération qui se dessine au niveau des différentes disciplines et qui pourrait consister en un soutien sous forme d'offres de cours dans leurs domaines spécifiques, une collaboration dans la recherche, une surveillance de travaux de diplôme HES ou encore une mise à disposition de machines, d'appareils et d'autres éléments d'infrastructure.

2.1.4 Instruments de direction dans le domaine des EPF

On a plus utilisé l'instrument de l'évaluation. L'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (FNP), à Birmensdorf et à Davos, a été examiné à la loupe par un groupe d'experts internationaux. Leur travail peut être considéré comme l'exemple d'un

nouveau type d'évaluation qui tient également compte de la direction, de l'organisation et des interdépendances. Dans son rapport final, le groupe a formulé des remarques sur les modifications concrètes auxquelles il conviendrait de procéder au plan du contenu des activités et de l'organisation pour améliorer encore la qualité et l'efficacité de l'Institut, même si la grande qualité de sa recherche est déjà pleinement reconnue.

Sur cette base, la direction du FNP a développé un nouveau programme dont l'innovation la plus importante est la définition de deux grands axes: les dangers naturels et l'exploitation durable des ressources. Les activités actuelles seront intégrées dans ces deux domaines.

Le service de révision interne rattaché au Conseil des EPF, autrement dit l'Inspectorat financier du domaine des EPF, est opérationnel. L'augmentation prévue des effectifs sera réalisée l'an prochain. Les travaux suivants ont été effectués durant l'année sous revue: contrôle des ordres et de la circulation des paiements; révisions ordinaires des services de l'EPF Zurich, de l'EPF Lausanne et de l'IFAEPE; développement d'un système de contrôle pour les programmes prioritaires (PP) du Conseil des EPF; accomplissement du mandat des instances de contrôle des fondations, fonds et sociétés dans le domaine des EPF; contrôles de l'exploitation d'Internet et de la sécurité de l'informatique.

La direction stratégique du domaine des EPF a besoin, entre autres, d'informations comptables. La garantie de l'efficacité optimale et de la rentabilité (efficacité) des prestations présuppose que l'on compare les résultats obtenus et les moyens mis en oeuvre pour les produits principaux du domaine des EPF (enseignement, recherche et services).

Aujourd'hui, la comptabilité financière et la comptabilité d'exploitation (compte des coûts et prestations), l'élaboration du budget, les comptes rendus financiers, les indicateurs et les indices disponibles revêtent essentiellement la forme d'inputs. Un avant-projet intitulé «Management et comptabilité» a donc été lancé le 29 mars dans le but d'élaborer un système de comptabilité et de contrôle de gestion moderne. On a relevé l'état actuel des groupes de domaines suivants: calcul des coûts et compte de résultats, comptabilité financière, budgétisation et comptes rendus, indices et indicateurs, environnement du système et interfaces. Puis on a élaboré un modèle et dressé le catalogue des mesures nécessaires à sa concrétisation. L'importance du modèle général qui schématise le processus de fourniture de la prestation est primordiale. La définition traditionnelle des ressources est abandonnée au profit d'une comparaison systématique des moyens mis en oeuvre et des résultats. Cette approche permet de se prononcer sur l'efficacité et l'efficacité de la fourniture des prestations. L'avant-projet a été achevé le 30 juin. Les neuf modules définis dans le catalogue des mesures nécessaires seront réalisés dans le cadre du projet principal dont la réalisation débutera le 1er janvier 1997.

2.2 Sécurité sociale

2.2.1 Consolidation des bases de financement des assurances sociales

Face à une situation économique défavorable, la consolidation des bases sur lesquelles repose le financement des assurances sociales, et celui de l'AVS en particulier, a pris encore plus d'importance; au cours de l'exercice, elle a également occupé une place considérable dans le débat politique et social en Suisse.

Les perspectives de financement des assurances sociales ont fait l'objet d'un rapport, publié au mois de juin, du groupe de travail interdépartemental IDA FiSo. A partir de cinq scénarios¹, ce groupe de travail a analysé l'évolution des besoins en matière de financement pour l'ensemble des assurances sociales et l'aide sociale jusqu'en 2025. Il a également comparé les sources de financement en tenant compte de leurs conséquences économiques et sociales. Selon le scénario de référence (croissance des salaires réels de 1 % par an), les besoins financiers supplémentaires devraient atteindre respectivement 5,2 pour cent de la masse salariale AVS d'ici 2010 ou 6,8 pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée. Les problèmes majeurs qui se profilent touchent l'AVS, l'AI, l'assurance-maladie et, si la croissance économique est faible, l'assurance-chômage. Lors de sa séance du 23 septembre, le Conseil fédéral a décidé d'instaurer un groupe de travail interdépartemental IDA FiSo 2 qu'il a chargé de mettre en lumière les répercussions financières et sociales qu'auraient l'extension ou la réduction de certaines prestations octroyées au titre des assurances sociales.

La 11e révision de l'AVS devra traiter en priorité la question du financement. Mais elle n'a pas encore dépassé le stade des travaux préparatoires et tiendra compte des conclusions du groupe IDA FiSo 2.

En ce qui concerne l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée pour financer l'AVS (art. 41ter, al. 3bis, cst.), le Conseil fédéral a chargé le DFI et le DFF de rédiger un message d'ici au printemps 1997.

La décision du Conseil fédéral de différer la révision de la LPP et de la présenter en même temps que la 11e révision de l'AVS est aussi une conséquence du rapport IDA FiSo.

2.2.2 Prestations complémentaires

C'est précisément en période de difficultés économiques qu'il importe d'adapter aux nécessités du moment les prestations sociales octroyées aux personnes dont les revenus sont faibles. Le Conseil fédéral a par conséquent approuvé en novembre le message concernant la 3e révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (PC) à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Les points essentiels de cette révision sont la prise en compte des loyers bruts, les charges n'ayant cessé d'augmenter ces dernières années, et les simplifications apportées au système des prestations. Soucieux de limiter les coûts de la

¹ Scénario de référence, scénario "Croissance économique supérieure", scénario "Croissance économique inférieure", scénario "Plus d'actifs", scénario "Moins d'actifs"

révision et eu égard aux objections des cantons, le Conseil fédéral renonce à proposer une amélioration de l'information par le truchement d'une feuille permettant aux assurés de calculer les PC eux-mêmes. Les travaux préparatoires de la 4e révision des PC ont commencé, aux fins de rendre le financement des soins de longue durée (homes médicalisés, Spitex) plus cohérent et plus efficace.

2.2.3 Assurance-invalidité

La question du financement s'est aussi posée dans le domaine de l'assurance-invalidité. Au cours de l'exercice, l'OFAS a rendu un rapport sur les grandes lignes et les points essentiels de la 4e révision de la LAI. Lors de sa séance du 23 septembre, le Conseil fédéral a décidé qu'il fallait attaquer la 4e révision de l'AI et l'assurance-maternité avant la fin des travaux du groupe de travail IDA FiSo 2. Les projets de 4e révision de l'AI, de 6e révision des APG et d'assurance-maternité devront en outre être traités d'une manière coordonnée et placés dans un contexte financier commun. Il faudra en particulier tenir compte de la situation économique actuelle en imposant une charge financière aussi modeste que possible à l'économie et aux assurés. Le 2 décembre, le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir la procédure de consultation sur le rapport concernant la 4e révision de la LAI.

2.2.4 Assurance-maladie

S'agissant des décisions du Conseil fédéral concernant la mise en oeuvre de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal), nous renvoyons à la première partie, première section. Au niveau du Département, diverses mesures ont également été prises ou amorcées pour mettre en oeuvre la LAMal.

En ce qui concerne les primes, il convient de mentionner plus particulièrement l'approbation des primes pour 1997. Lors de cette procédure, deux questions se sont posées: d'une part, celle de la structure des primes, c'est-à-dire de l'établissement par un même assureur de primes qui tiennent compte des différences des coûts par canton et, d'autre part, celle de savoir si le montant absolu des primes est également défendable. Il en va en fait de la plausibilité des hypothèses retenues par les caisses-maladie au sujet des hausses des coûts pour 1997. Le problème réside dans le fait que les coûts de l'assurance-maladie sont influencés par différents facteurs difficiles à évaluer (p. ex. le recours accru aux prestations médicales). C'est pour cette raison que des démarches ont été entreprises afin d'améliorer à court et à moyen termes déjà le contrôle des primes, la priorité étant plus particulièrement donnée à l'amélioration de la collaboration avec les assureurs et les cantons.

S'agissant des prestations, leur catalogue a été complété de façon ponctuelle dans d'importants domaines pour tenir compte des progrès de la médecine. C'est le cas des mesures préventives, telles que l'examen par sonographie de la dysplasie de la hanche chez le nouveau-né. Dans ce contexte, une grande importance a été accordée à la question du coût puisque seules les prestations dont le coût pouvait être estimé de manière relativement fiable ont été retenues. Ainsi, selon les estimations, le coût supplémentaire annuel ne devrait pas dépasser 50 millions de francs. Mis à part cette extension des mesures devant obligatoirement être prises en charge par l'assureur, des travaux préliminaires ont été en-

trepris en vue de réorganiser les commissions consultatives afin de les adapter aux exigences de la nouvelle loi.

Pour ce qui est des tarifs et des prix, mentionnons le lancement d'une procédure qui vise à soumettre à un examen, dans un délai de quatre ans, les prix des médicaments qui figurent depuis plus de 15 ans sur la liste des spécialités. Etant donné que la première série d'examen entrepris par l'office concerné n'a pas permis d'obtenir la baisse des prix escomptée, le DFI a demandé à l'office en question de reconsidérer la procédure suivie pour les décisions qu'il avait prises.

Aux fins d'encourager davantage les solutions conformes aux exigences de la LAMal dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération ou n'en relèvent que partiellement, le DFI a tenté à plusieurs occasions de contribuer à l'instauration d'un dialogue constructif entre les différents partenaires. Nous pouvons voir un premier résultat de ces efforts dans la journée de travail que le DFI organisera en février 1997 et à laquelle participeront les milieux intervenant dans l'exécution de la loi sur l'assurance-maladie. L'objectif essentiel de cette journée sera effectivement d'amorcer un processus de coopération et de dialogue entre les partenaires concernés.

2.3 Santé publique

2.3.1 Sécurité des patients et revitalisation de l'économie

Les mesures en matière de sécurité des patients et de revitalisation de l'économie ont permis de réaliser les progrès suivants:

2.3.1.1 Agents thérapeutiques

Des lacunes dans la réglementation du contrôle des agents thérapeutiques ont été comblées au niveau fédéral:

L'ordonnance sur les dispositifs médicaux est entrée en vigueur le 1er avril. Cette ordonnance fixe les exigences essentielles en matière de sécurité, d'efficacité et de fiabilité auxquelles doivent satisfaire les appareils utilisés en médecine (stimulateurs cardiaques, hanches artificielles, etc.).

L'arrêté fédéral sur le sang, les produits sanguins et les transplants et quatre ordonnances d'exécution sont entrés en vigueur le 1er août (cf. 1ère partie, 2e section). Les exigences en matière de sécurité formulées à la suite de la contamination du sang et des produits sanguins par le virus du sida ont été ainsi satisfaites.

Enfin, une commission d'experts instituée par le DFI a élaboré un projet de loi fédérale sur les agents thérapeutiques qui sera mis en consultation au début de 1997.

2.3.1.2 Substances chimiques

Un projet de loi sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (loi sur les substances chimiques) a été soumis à une consultation étendue. Le projet a été favorablement accueilli dans l'ensemble, même si de nombreuses critiques ont été formulées, notamment à propos de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le Conseil fédéral a donné au DFI le mandat d'élaborer, d'ici fin 1997, un projet de message et de loi tenant compte des critiques formulées lors de la consultation.

2.3.2 Politique en matière de drogue

Outre la discussion concernant la révision de la loi sur les stupéfiants, révision fondée sur le rapport d'experts de la "Commission Schild" (cf. 1ère partie, 2e section), priorité a été donnée aux affaires suivantes:

2.3.2.1 Essais de prescription médicale de stupéfiants

Il ressort du deuxième rapport intermédiaire d'évaluation publié en octobre que la stabilisation de la situation sanitaire et psychosociale des participants aux projets de prescription médicale de stupéfiants s'est poursuivie. La période des essais s'est terminée fin décembre. Depuis juillet, il n'y a pas eu de nouvelles admissions de patients; toutefois, le Conseil fédéral a décidé que les toxicomanes participant encore aux essais le 31 décembre pourraient être soignés jusqu'à fin 1998 au plus tard, si cela était médicalement indiqué.

2.3.2.2 Collaboration étroite en matière de drogue

Afin de mieux coordonner leurs efforts en vue de réduire les problèmes liés à la drogue, la Confédération, les cantons et les villes ont créé un groupe de travail interdisciplinaire et paritaire (comité de liaison national en matière de drogue). La cheffe du Département de la santé et des oeuvres sociales du canton de Zurich a été nommée présidente de ce comité.

2.3.2.3 Scénarios pour une politique de la drogue en Suisse

En réponse au postulat Rechsteiner (92.3590), la sous-commission Drogue de la Commission fédérale des stupéfiants a élaboré un rapport sur différents scénarios pour une politique en matière de drogue. Elle préconise de compléter sans délai le modèle des quatre piliers (prévention, thérapie, réduction des risques, répression) par la mise en oeuvre des recommandations de la commission d'experts pour la révision de la loi sur les stupéfiants („commission Schild“). Pour le plus long terme, elle suggère un modèle dans lequel l'accès aux drogues serait réglementé en fonction du danger qu'elles présentent.

2.3.3 Sécurité des denrées alimentaires

La sécurité des denrées alimentaires a elle aussi été d'une brûlante actualité.

2.3.3.1 Denrées alimentaires issues du génie génétique ou transgéniques

En décembre, des denrées alimentaires issues du génie génétique et transgéniques ont été pour la première fois admises à la vente au public. La loi sur les denrées alimentaires n'autorise ce type de denrées que si elles ne présentent aucun danger pour la santé et que leur mode de production est clairement indiqué. Afin que le consommateur puisse choisir en connaissance de cause, il est obligatoire de déclarer toute denrée génétiquement modifiée ou issue du génie génétique. La procédure d'autorisation des denrées alimentaires, des additifs et des auxiliaires technologiques issus du génie génétique ou transgéniques a été fixée par une ordonnance du DFI et la déclaration obligatoire des denrées alimentaires obtenues par génie génétique a été concrétisée.

2.3.3.2 Protection de l'être humain contre la „maladie dite de la vache folle“

Les mesures prises par la Suisse en 1990 contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ont été réévaluées à la suite du rapport d'un groupe de chercheurs britanniques faisant état d'une nouvelle variante de la maladie de Creutzfeld-Jakob dont l'origine la plus probable serait la transmission de l'agent de l'ESB à l'homme. Il n'a pas été nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour protéger la santé de la population. Néanmoins, le 1er mai, afin que les consommateurs puissent faire leur choix en connaissance de cause, la déclaration obligatoire de la provenance a été étendue à la viande vendue en vrac et dans les restaurants.

2.4 Culture

2.4.1 150e anniversaire de l'Etat fédéral suisse

Les travaux préparatoires du 150e anniversaire de l'Etat fédéral suisse ont bien progressé cette année. Outre la sélection de nombreux projets d'initiative privée, qui bénéficieront d'un soutien financier de la Confédération et qui commémoreront la fondation et le développement de l'Etat fédéral, des idées ont été réunies pour l'organisation des différentes manifestations auxquelles prendront part le Conseil fédéral, les Chambres fédérales et le Tribunal fédéral. La fête du 12 septembre 1998, dont la jeunesse sera le maître d'oeuvre et à laquelle sera conviée l'ensemble de la population marquera le point fort des festivités commémoratives. Cette année, plusieurs cantons ont également manifesté leur volonté d'être étroitement associés à l'organisation.

2.4.2 Foire du livre de Francfort

La Suisse a été invitée à participer à la Foire du livre de Francfort en 1998 en tant que pays hôte. La présence de la Suisse à Francfort coïncide avec le 150^e anniversaire de l'Etat fédéral suisse et le jubilé de la Foire du livre de Francfort. Un comité de soutien, composé de représentants de la Confédération ainsi que des associations suisses d'éditeurs et d'écrivains, a été institué le 15 février et placé sous la conduite de l'OFC. Ce comité a confié l'élaboration d'un premier avant-projet à un groupe de réflexion. L'enveloppe financière pour la réalisation du projet, pour lequel Monsieur Christoph Vitali a été désigné coordinateur, est de cinq millions de francs. Le 26 juin, le Conseil fédéral a décidé d'appuyer la présence de la Suisse à cette importante foire internationale du livre avec un montant de trois millions de francs.

2.4.3 Aide au cinéma liée au succès

Afin de compléter le système actuel d'aide au cinéma, basé sur l'aide sélective, un mécanisme d'aide liée au succès des films a été mis en place cette année. L'aide au cinéma liée au succès donnera aux réalisateurs, aux producteurs, aux distributeurs et aux exploitants de salle la possibilité de se constituer, à la faveur de bonifications provenant des entrées réalisées par les films suisses, un avoir qu'ils pourront réinvestir dans la production d'un nouveau film ou dans la distribution d'un film de qualité. La bonification s'élève au maximum à 10 francs par entrée. Introduit à l'essai en 1997 pour une période de cinq ans, ce nouveau mécanisme vise à freiner l'érosion des parts de marché des films suisses et du nombre de spectateurs. La Confédération, la SSR, la fondation culturelle SUISSIMAGE et Teleclub, qui se sont regroupés dans l'association SUCCES CINEMA, apportent l'essentiel des fonds nécessaires à la mise en oeuvre de l'aide au cinéma liée au succès.

2.5 Politique de l'environnement

2.5.1 Développement durable

Le 28 février, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du CIRio intitulé «Le développement durable en Suisse». Ce document fait le point sur la concrétisation du développement durable dans les différentes politiques sectorielles. Dans un même temps, le Conseil fédéral a chargé le CIRio d'élaborer, d'ici le printemps 1997, un plan d'action pour le développement durable. Ce plan devra proposer d'autres mesures concrètes pour la réalisation du développement durable en Suisse et sera traité au Parlement.

2.5.2 Instruments économiques

La politique de l'environnement orientée vers l'économie de marché repose davantage sur les incitations, la collaboration et la responsabilité individuelle. Ses points essentiels furent

les travaux relatifs à la loi sur le CO₂ ainsi qu'aux ordonnances sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV) et sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage extra-légère. Les ordonnances relatives à ces deux taxes d'incitation, adoptées par le Parlement avec la modification de la loi sur la protection de l'environnement, seront mises en consultation au début 1997. La consultation relative à la loi sur le CO₂ a été lancée le 23 octobre. La loi en question propose une réduction des émissions de CO₂ de 10 % d'ici 2010 par rapport à 1990. Cet objectif sera atteint par le truchement des mesures déjà prévues par la Confédération et de mesures librement consenties. Si l'objectif n'est pas atteint de cette façon, une taxe-CO₂ sera introduite à titre subsidiaire.

2.5.3 Programme des ordonnances découlant de la LPE révisée 1995

Le délai référendaire de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) révisée (décision du Parlement du 21.12.95) a expiré le 9 avril sans avoir été utilisé. La mise en vigueur du texte de loi par le Conseil fédéral est prévue pour le 1er juillet 1997.

L'application de la loi révisée nécessite l'élaboration et la mise en vigueur de dix nouvelles ordonnances (huit du Conseil fédéral et deux du Département), ainsi que la modification de sept ordonnances du Conseil fédéral déjà en vigueur. La première ordonnance du programme, l'ordonnance sur la Commission fédérale pour la sécurité biologique (CFSB), a été approuvée par le Conseil fédéral le 20 novembre et entre en vigueur le 1er janvier 1997. Un autre volet, comprenant les ordonnances sur les taxes d'incitation, l'assainissement des sites contaminés, les substances dangereuses pour l'environnement et la protection contre les immissions, entrera si possible en vigueur le 1er juillet 1997. Enfin, la dernière partie, consacrée à la biotechnologie et au génie génétique, à la protection des sols, au financement de l'assainissement des sites contaminés et à la promotion de la technologie, entrera en vigueur le 1er juillet 1998.

2.5.4 Loi sur la protection des eaux

Le 4 septembre, le Conseil fédéral a approuvé le projet de modification de la loi sur la protection des eaux. A l'avenir, le financement de l'évacuation et de l'épuration des eaux, ainsi que celui de l'élimination des déchets seront assurés par des taxes couvrant la totalité des coûts. En conséquence, les subventions fédérales seront fortement réduites. Elles ne seront maintenues que pour la réduction de l'azote dans les stations d'épuration comme une des contributions de la Suisse à la protection de la mer du Nord. Cette modification devrait entrer en vigueur au milieu de l'année 1997.

2.5.5 Rapport sur les mesures de lutte contre la pollution de l'air de la Confédération et des cantons

Les objectifs de réduction des oxydes d'azote et des composés organiques volatils n'ont pas été atteints dans les temps. Les mesures ayant acquis force de loi et celles qui ont fait l'objet d'une décision de principe sont bonnes, mais pas suffisantes pour atteindre les ob-

jectifs de qualité de l'air à long terme. Il sera primordial, pour l'avenir, de mieux tenir compte des intérêts de la protection de l'air dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'économie, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et des finances.

2.5.6 Conception Paysage Suisse (CPS)

En formulant une politique «Nature et paysage» harmonisée entre tous les partenaires de la Confédération, la CPS devrait contribuer à la cohérence de la politique fédérale. Pour ce qui est de la mise en oeuvre, elle prévoit des mesures dans le domaine des compétences fédérales. Une grande marge de manoeuvre est laissée aux cantons.

L'aspect «partenariat» de la CPS ne renforce pas uniquement les intérêts de la nature et du paysage. C'est aussi une contribution de la Suisse à la concrétisation des lignes directrices du Sommet de Rio de 1992, ainsi qu'à la stratégie paneuropéenne de conservation et de valorisation de la diversité biologique et paysagère.

2.5.7 Protection des marais

Le 1er juillet, l'ordonnance sur les sites marécageux et l'Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale sont entrés en vigueur. L'inventaire en question comprend 88 objets dans 19 cantons et représentant 2 pour cent de la superficie du pays. La décision du Conseil fédéral concernant le site marécageux du Grimsel devrait tomber début 1997.

Le 9 décembre, le Conseil fédéral a approuvé une deuxième série de 377 bas-marais d'importance nationale dans 16 cantons. Il a fixé l'entrée en vigueur de cette liste au 1er mars 1997. L'inventaire des bas-marais et la première série adoptée en 1994 dans le cadre de l'ordonnance sur les bas-marais comprennent en tout 1'100 objets dans 23 cantons et qui représentent 0,4 pour cent de la superficie nationale. L'approbation de la troisième et dernière série, comprenant les 79 objets restants, est prévue pour 1998.

L'inventaire des sites marécageux, des bas-marais et des hauts-marais (1991, 524 objets dans 22 cantons et représentant 0,03 % de la superficie de la Suisse) répond au mandat donné par l'article 24sexies, 5e alinéa, de la constitution fédérale (l'article dit «de Rothenthurm»), mis en oeuvre par la révision partielle de la loi sur la protection de la nature et du paysage entrée en vigueur le 1er février 1996. Cette disposition constitutionnelle prévoit la protection des marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale.

2.5.8 Convention alpine

La Confédération et les cantons alpins ont pu s'entendre cet été sur la ratification de la Convention alpine et de ses protocoles. Cet accord est le résultat de la prise de position claire du Conseil fédéral à l'égard de la Convention et des protocoles conclus, ainsi que du nouvel esprit qui anime la collaboration entre la Confédération et les cantons alpins d'une

part et au sein de l'administration fédérale d'autre part. L'élaboration du message relatif à la ratification est maintenant supervisée par un groupe de travail réunissant la Confédération et les cantons alpins.

2.5.9 Collaboration internationale

La Suisse, dont les prescriptions en matière de protection de l'environnement sont relativement strictes, a tout intérêt, vu la marge de manoeuvre limitée qu'offre une politique de l'environnement nationale, à ce que les instruments utilisés dans la politique de l'environnement convergent davantage, ou soient même harmonisés sur le plan international. Les travaux préparatoires s'effectuent pour l'essentiel au sein des organisations internationales. Durant l'année sous revue, la Suisse s'est appliquée à jouer un rôle actif dans les principaux organes compétents. Les travaux accomplis au sein de l'OCDE, de la PNUE, de l'OMC, de la CDD et de la CEE/ONU, ainsi que dans le cadre des conventions sur l'environnement existantes (développement, mise en oeuvre), revêtent une importance particulière.

Pour la politique de l'environnement menée par la Suisse sur le plan international, il est important de faire de Genève un centre où des organisations internationales (intergouvernementales et non gouvernementales) auraient leur siège et où se tiendraient des conférences dans ce domaine. Le rôle de Genève en tant que centre du développement durable a été accru grâce à un soutien ciblé.

2.6 Egalité entre femmes et hommes

2.6.1 Mise en oeuvre de la loi fédérale sur l'égalité (Leg)

Dès le début de l'année, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFE) a préparé la mise en oeuvre de la Leg entrée en vigueur le 1er juillet. Le BFE a élaboré les structures, les documents et les modalités nécessaires au traitement des demandes d'aides financières fondées sur les articles 14 et 15 Leg, ainsi que l'information destinée au public-cible sur l'ensemble de la loi. Il a organisé des colloques et cours en particulier sur l'évaluation des fonctions, notamment pour les services du personnel, les syndicats et la magistrature.

2.6.2 Suivi de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin)

Le BFE dirige le Groupe de travail interdépartemental chargé d'élaborer le plan national d'action demandé de chaque gouvernement.

2.6.3 Centre de documentation pour les questions féminines

Les demandes, en particulier liées à la Leg, et la quantité des documents, surtout scientifiques, disponibles dans le domaine de l'égalité ont augmenté. Le retard de catalogage n'a pas encore été surmonté. Le Centre devra changer de système informatique et se réorganiser pour faire face à l'augmentation des demandes et des documents.

2.6.4 Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF)

Les points essentiels de l'activité de la CFQF ont été la publication du rapport «Présence des candidates dans les médias. Analyse des médias concernant les candidates pour les élections fédérales 1995» et l'avis qu'elle a donné lors de la procédure de consultation sur la réforme de la Constitution fédérale. La CFQF a organisé une table ronde lors de la séance d'ouverture du 5^e Congrès suisse des femmes à Berne et a entendu les représentants de plusieurs organisations masculines engagées dans les questions d'égalité. Pour célébrer les 20 ans de la CFQF, une commémoration a eu lieu à Lucerne.

2.7 Météorologie

A partir de 1997, l'ISM et l'Office fédéral de la topographie (S+T) seront les offices-pilotes de la Confédération pour l'introduction de la Nouvelle gestion publique (NGP), autrement dit de la gestion administrative axée sur les résultats. Au cours de l'exercice, la préparation de cette réforme, qui vise notamment à détacher la gestion politique de l'exploitation (c. à. d. à séparer les fonctions stratégiques des fonctions opérationnelles) a été l'une des grandes tâches de l'ISM à côté de ses activités de service météorologique national de la Suisse. Dans ce contexte, l'élaboration des nouveaux instruments de gestion, à savoir le mandat de prestations et l'enveloppe budgétaire, figurait au premier plan. Le calcul des coûts et des prestations sur la base de coûts complets est la condition indispensable pour qu'un office puisse être géré par mandat de prestations. Les travaux préparatoires nécessaires ont été effectués pour permettre la mise en service opérationnelle le 1er janvier 1997. Notons toutefois que l'introduction d'un calcul des coûts fiable est un processus qui s'étend sur plusieurs années.

En adhérant à la convention EUMETNET pour la fondation d'une conférence des Services météorologiques nationaux en Europe, l'ISM renforce sa collaboration au sein de la communauté météorologique internationale en tant que service météorologique national et centre de compétence de la Suisse dans les domaines météorologique et climatologique.

Dans le cadre de la contribution apportée par la Confédération suisse au programme VAG (Veille de l'atmosphère globale) de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), les deux centres de calibration prévus seront mis en service à la fin de 1996.

2.8 Construction et marchés publics

2.8.1 Loi fédérale et ordonnance sur les marchés publics

La loi fédérale et l'ordonnance sur les marchés publics (LMP/OMP) sont entrées en vigueur le 1er janvier 1996. La nouvelle législation amène, dans le secteur de la construction en particulier, d'importantes modifications et impose aux adjudicateurs de la Confédération des exigences accrues. En conséquence, l'office a voué dès l'automne 1995 une attention toute particulière à la formation et au perfectionnement des collaborateurs concernés, à l'intérieur de l'office ou dans le cadre de la Conférence des services fédéraux de construction (CSFC), dont l'OCF assume la direction.

L'application des nouvelles règles entraîne un surcroît de travail pour les collaborateurs. Malgré une information répétée, différents milieux contactés en dehors de l'administration fédérale n'ont toujours pas connaissance des principes élémentaires de la LMP et de l'OMP. Souvent, les offres ne sont pas conformes, et l'office doit fréquemment faire face à l'opinion erronée d'après laquelle un traitement de faveur serait accordé à différentes régions et à certains groupes de soumissionnaires dans le cadre des marchés publics de la Confédération. Il s'agira en conséquence d'améliorer l'information en la matière.

2.8.2 Ecologie

Cette année encore, de grands progrès ont été faits dans le domaine de la construction écologique et durable. L'office a notamment organisé des cours de formation sur le thème „Construire en ménageant l'environnement“, destinés aux chefs de projets. Ces cours contribuent à optimiser les prestations au profit des clients, l'intérêt écologique et culturel ainsi que les coûts - calculés sur la durée de vie d'un bâtiment - d'un projet de construction.

2.9 Statistique

Le Conseil fédéral a approuvé pour la première fois le 18 mars un programme pluriannuel fondé sur la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale et présenté au Parlement dans le cadre du programme de la législature. Ce programme offre une vue d'ensemble des activités statistiques de la Confédération pour les années 1995 à 1999.

La procédure de consultation relative aux recensements de la population de l'an 2000 et de 2010 est arrivée à terme le 9 novembre; le recensement devrait désormais être réalisé en s'appuyant sur les registres conformément à ce qui est demandé dans les deux motions de la commission de gestion du Conseil national, intitulées l'une "Simplification du recensement fédéral de la population de l'an 2000 (95.3556)", l'autre "Réorientation du recensement fédéral de la population de l'an 2010 (95.3557)". La consultation portait sur le projet d'une révision partielle de la loi fédérale du 3 février 1860 sur le recensement fédéral de la population et de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale. 81 organes

consultés ont répondu; ils ont dans l'ensemble approuvé le principe d'un recensement s'appuyant sur les registres.

Les résultats du recensement des entreprises de 1995 montrent que notre économie a été touchée par d'importants changements structurels depuis 1985 et 1991. Ils ont été présentés lors d'une conférence de presse organisée en décembre.

2.10 Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)

Le Conseil fédéral a approuvé le 23 octobre la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) élaborée par l'EFSM. Avec cette conception, qui vise à encourager la collaboration et la coordination des fédérations sportives entre elles et à assurer une utilisation optimale des installations sportives, la Confédération dispose désormais, dans le cadre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, d'un outil de planification et de coordination des installations sportives. En outre, le Conseil fédéral a chargé le Département d'élaborer, en tenant compte de la situation financière du moment, des bases de décision portant sur l'octroi éventuel, à partir de l'an 2000, d'aides financières à des installations sportives d'importance nationale.

<h3>Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales</h3>

3.1 Question CN/31: Consommation d'alcool chez les jeunes

3.1.1 Questions

D'une manière générale, la consommation d'alcool a diminué ces dernières années. Pourtant, chez les jeunes, elle n'a pas cessé d'augmenter.

- 311 Pour quelles raisons, le train de mesures prises par la Confédération en matière de consommation d'alcool a-t-il été suspendu?
- 312 Quelles mesures le Conseil fédéral entend-il prendre pour réduire la consommation d'alcool chez les jeunes et de quels moyens dispose-t-il?
- 313 Une enquête de l'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies a révélé que les dispositions visant à la protection des jeunes n'étaient pas appliquées en Suisse. Quelles conclusions en tire le Conseil fédéral?

3.1.2 Réponses

311 Le Conseil fédéral est conscient de l'importance des problèmes liés à l'alcool pour la société et la santé publique. C'est pourquoi il a prévu un train de mesures en vue de les atténuer. Dans sa réponse à la motion Gonseth (95.3321) sur la prévention de l'alcoolisme chez les jeunes (motion transmise sous forme de postulat), le Conseil fédéral a déclaré que l'état précaire des finances fédérales ne permettrait d'intensifier la prévention de l'alcoolisme qu'à partir de 1997.

312 La Confédération soutient des projets de prévention en milieu scolaire et de promotion de la consommation de boissons non alcooliques (projets cantonaux tels que „Pour le plaisir: un verre d'eau minérale, un jus, un lait“ (BE), „Mix-Up“ (LU) ou „Cool“ (ZG)). L'expérience internationale montre que l'exemple des adultes est important pour une prévention efficace chez les jeunes. C'est pourquoi les projets de prévention routière ou le dépistage précoce de l'alcoolisme ont également des effets positifs chez les jeunes.

Pour protéger les jeunes contre l'offre croissante de spiritueux „soft“, le Conseil fédéral prévoit, dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'alcool, une modification de l'ordonnance relative à la loi sur l'alcool et à la loi sur les distilleries domestiques (art. 95, 2e et 4e al.). A l'avenir, les restrictions au commerce des spiritueux et à la publicité en leur faveur seront également applicables aux spiritueux „soft“.

Pour la prévention des problèmes liés à l'alcool par l'information et l'éducation, la Confédération disposait en 1996 de deux collaborateurs et de 590'000 francs.

313 La Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool est à l'origine de cette enquête. Sur la base des résultats elle a lancé, en collaboration avec la Fédération suisse des cafetiers, restaurateurs et hôteliers, une campagne auprès des cafetiers et du personnel de service.

Les cantons sont compétents pour l'exécution des dispositions fédérales et cantonales en matière de protection de la jeunesse.

3.2 Question CE/6: Politique de promotion de la santé

3.2.1 Questions

L'article 19 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit que les assureurs encouragent la prévention des maladies, et qu'ils gèrent en commun et avec les cantons une institution dont le but est de stimuler, coordonner et évaluer des mesures destinées à promouvoir la santé et à prévenir les maladies. Il précise que le Conseil fédéral crée l'institution si les assureurs et les cantons ne l'ont pas fait.

61 Quelles mesures la Confédération a-t-elle prises en vertu de l'article 19 LAMal et quels moyens a-t-elle affectés à ces mesures?

- 62 De quelle manière la Confédération et les cantons ont-ils coordonné, d'une part, la mise en oeuvre de ces mesures et, d'autre part, les activités existant déjà dans les cantons afin que les moyens à disposition soient employés efficacement?
- 63 Des programmes modernes visant à encourager les mesures de promotion de la santé sont mis en place dans d'autres pays industrialisés. Dans quelle mesure la politique suisse en matière de santé prend-elle en compte de telles possibilités?
- 64 Que pense le Conseil fédéral des divergences actuelles sur la nécessité de promouvoir la santé dans le secteur de la recherche? Est-il urgent d'agir en matière de politique de recherche?

3.2.2 Réponses

- 61 Les cantons et les assureurs se sont mis d'accord pour désigner, en juin, l'institution prévue par l'article 19 LAMal. Ils ont choisi la Fondation suisse pour la promotion de la santé dont le siège est à Lausanne. Les modifications de statuts de cette fondation qui était soumise à la surveillance du DFI ont été acceptées par celui-ci. La Fondation n'assumera ses nouvelles tâches qu'en 1998.

La Confédération était déjà membre de l'ancienne organisation qu'elle soutenait par une contribution annuelle de 240'000 francs. Cela a permis à la Confédération d'être représentée comme les cantons. La contribution de la Confédération devrait rester la même.

- 62 Les cantons et la Confédération sont représentés dans les organes importants de la Fondation, en particulier au Conseil de fondation (OFSP). La coordination des activités entre les différents acteurs de la prévention et de la promotion de la santé, y compris celles des organismes privés, est d'ailleurs une des tâches explicitement prévue dans la loi elle-même. L'OFAS examinera, en juin 1997, si le programme d'activités présenté par la Fondation contient bien un projet sur la manière de remplir cette tâche.
- 63 Les programmes de prévention du SIDA et de la consommation de drogues menés par la Suisse ont été établis selon les conceptions modernes en matière de promotion de la santé. Ils ont permis de réaliser des expériences importantes qui sont souvent citées à titre de modèle au niveau international.
- 64 On ne peut pas dire qu'il y ait des divergences. Les priorités étaient simplement différentes parce qu'on accordait moins de poids aux travaux de recherche en sciences sociales, économiques, politiques ou aux travaux de recherche qui accompagnent les programmes qu'à la recherche en médecine biologique. Il est donc nécessaire d'inclure certains aspects fondamentaux de la promotion de la santé et de la santé publique dans la liste des priorités de la prochaine période de recherche (de 2000 à 2003). Les questions suivantes devraient faire partie de cette liste:
- Quelle est l'efficacité (impact) des programmes?
 - Comment utiliser de manière optimale les synergies des différents programmes?

- Comment faciliter la transmission des connaissances acquises d'un domaine à un autre?
- Comment les critères d'évaluation et de garantie de qualité sont-ils déterminés et comment garantit-on que les résultats sont utilisés de manière optimale?
- Comment la promotion de la santé et la santé publique peuvent-elles être parties d'une politique cohérente en matière de santé?

Département de justice et police

Première section: Objectifs 1996

Les activités du département ont porté essentiellement sur les secteurs de la réforme de la constitution, des étrangers et de l'asile ainsi que de la sûreté intérieure.

1.1 Réforme de la constitution

Fixés dans le cadre de la réforme de la constitution, les objectifs étaient les suivants: évaluation du débat populaire, adoption du message proposant des arrêtés fédéraux distincts, conformément à la conception définie, et poursuite du travail de relations publiques.

Le débat populaire sur la réforme de la constitution s'est achevé, comme prévu, à la fin février. Les principaux avis de nature politique ont été analysés lors d'une première phase d'évaluation. Ce procédé a permis au Conseil fédéral d'arrêter ses décisions de principe de façon échelonnée et à la lumière des résultats de la consultation. Au début de juin, les résultats ont été présentés au public; toutes les personnes et organisations qui avaient exprimé leur avis ont été informées du résultat de la discussion populaire au moyen de la brochure "Débat populaire - Avis, résultats, perspectives". L'évaluation détaillée de la procédure de consultation a été publiée en septembre. Divers avis ont conduit à un remaniement du projet, sans qu'il fût nécessaire de s'écarter de la conception globale.

Le 20 novembre, le Conseil fédéral a adopté le message, conformément au calendrier prévu. La présentation de trois arrêtés fédéraux (projet A: mise à jour de la constitution fédérale; projet B: réforme des droits populaires; projet C: réforme de la justice) respecte la conception d'une "réforme constitutionnelle envisagée en tant que processus", dans la mesure où la mise à jour de la constitution est nettement séparée des trains de réformes.

Le message du Conseil fédéral a été présenté de manière simple, compréhensible et moderne dans une brochure spéciale, publiée sous le titre "Le message en bref" (incluant le texte du projet constitutionnel). La conférence de presse, de même que les autres efforts de relations publiques consacrés au message ont bénéficié dans les médias d'un écho aussi large que positif et ont ravivé l'intérêt du public pour la réforme de la constitution. Les deux Chambres ont déjà formé les commissions d'examen de la constitution et planifié les travaux des commissions pour 1997.

1.2 Etrangers et asile

Les objectifs de la politique dans les secteurs de l'asile et des étrangers ont été les suivants: poursuite des travaux relatifs à la mise en oeuvre d'une politique de migrations, ralentissement de la croissance de la population étrangère résidante et encouragement du retour au pays des réfugiés qui avaient fui la guerre en ex-Yougoslavie.

Comme il fallait s'y attendre, le rapport sur une politique suisse en matière de migrations a suscité des avis divergents. Le Conseil fédéral a donc institué une commission d'experts qui, à la lumière des résultats de la consultation, devra élaborer des propositions concernant la politique à suivre en la matière.

Le taux d'accroissement de la population étrangère résidante a pu être sensiblement réduit; ce taux qui, en 1991, était encore supérieur à 6 % a été ramené à moins de 1 % au cours de l'année sous rapport. Cette évolution est due principalement à l'arrêté du Conseil fédéral qui, pour l'essentiel, limite aux Etats de l'UE et de l'AELE le recrutement de la main-d'oeuvre. A cet égard, la suppression de la transformation des permis saisonniers en autorisations de séjour à l'année, en vigueur depuis 1995 à l'égard des ressortissants de l'ex-Yougoslavie, a notamment produit ses effets.

La politique humanitaire dans le domaine de l'asile et des réfugiés et la lutte contre les abus ont été poursuivies parallèlement. Le nombre des nouvelles demandes est à peine supérieur à celui de l'année précédente. Lors de la votation du 1er décembre sur l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine", la majorité du peuple et des cantons a manifesté son appui à la politique du Conseil fédéral. Au printemps, le Conseil fédéral a partiellement abrogé la réglementation spéciale applicable au séjour des ressortissants bosniaques et a ordonné leur rapatriement échelonné en 1997. Les retours volontaires ont été encouragés avec succès. Au printemps également, le délai de départ imparti aux requérants déboutés originaires de la République fédérale de Yougoslavie a été prolongé jusqu'à fin mars 1997, car ce pays refuse, en violation du droit international, de réadmettre ses propres ressortissants.

1.3 Sûreté intérieure

Un premier objectif dans le domaine de la sûreté intérieure consistait à préparer les ordonnances d'exécution de la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. Comme les délibérations de la loi par le Parlement durent plus longtemps que prévu, le Conseil fédéral a dû prolonger la validité de certaines ordonnances provisoires (contrôles de sécurité, système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat); l'activité de la police fédérale demeure donc basée sur des instructions départementales. Cela retarde la conclusion des travaux qui doivent permettre de réaliser les mandats de la CEP-DFJP. Lors de l'examen de la loi, le projet "Surveillance de la correspondance postale et des télécommunications" a été suspendu dans l'attente d'une décision quant à la possibilité de procéder à une surveillance téléphonique à des fins préventives. Celle-ci ayant été abandonnée, les travaux préparatifs ont été repris, notamment parce que le projet est devenu urgent en raison de la libéralisation de la correspondance postale et des télécommunications.

La poursuite des travaux relatifs à l'unification de la procédure pénale, demandée par plusieurs initiatives de cantons et par diverses motions, constituait un autre objectif; elle s'ef-

fectue conformément au calendrier. La commission d'experts chargée des travaux préliminaires a cependant constaté que les grandes différences existant au niveau de l'organisation de l'instruction pénale et du jugement pourraient conduire à des entraves plus importantes de l'autonomie organisationnelle.

Finalement, on a envisagé de terminer l'élaboration du message sur la révision de la partie générale du code pénal et sur le droit pénal des mineurs. Les travaux ont pris du retard en raison d'autres projets importants.

Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration

2.1 Sûreté intérieure

Le maintien et le renforcement de la collaboration avec les Etats voisins dans le domaine de la sûreté intérieure ont constitué un point capital des activités du Département au cours de l'année sous rapport; la marge de manoeuvre de la Suisse se limite pour l'heure uniquement à atténuer les conséquences négatives résultant de la non-appartenance à l'Union européenne. Tous les Etats voisins de la Suisse sont ou vont être en effet membres de l'Union européenne et du Groupe de Schengen et ils renforcent régulièrement leur collaboration en matière de justice et de politique intérieure (police, immigration et asile notamment).

La Convention de Schengen, qui - entre autres choses - régleme la coopération en matière de sécurité et prescrit un contrôle systématique des personnes aux frontières extérieures, est depuis 1995 appliquée par sept Etats (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal). L'entrée en vigueur de la convention en Italie et en Autriche est prévue pour 1997. Dans le cadre de la révision du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, on peut s'attendre à un nouveau développement du droit communautaire dans le domaine de la sûreté intérieure.

En juin 1995, le Département a adressé au Conseil fédéral un rapport sur les conséquences que pouvait avoir pour la Suisse la collaboration européenne en matière de sécurité. Le danger existe que notre pays serve de plus en plus de base de repli ou même de plaque tournante avant tout aux migrations illégales, au crime organisé transfrontalier et au terrorisme. On devrait en outre s'attendre à de réelles complications si les Etats voisins introduisaient des contrôles systématiques aux frontières de notre pays.

Une collaboration plus étroite avec les Etats voisins est donc souhaitée. Elle permettra d'atténuer les conséquences négatives pour la sûreté intérieure et les relations internationales de la Suisse. Des discussions portant essentiellement sur l'examen des besoins et des possibilités en matière de collaboration ont été entamées et un accord a été trouvé avec l'Allemagne et la France pour mettre en place un système de coopération en matière de sécurité aux frontières communes. Les fondements institutionnels nécessaires devront être

créés par la conclusion de conventions bilatérales. Les travaux préparatoires correspondants ont déjà été entrepris.

Au niveau opérationnel, des représentants suisses et français des autorités centrales et régionales de la police, de la gendarmerie et des douanes se sont rencontrés pour la première fois en décembre à Genève. Ils ont échangé des connaissances et discuté des mesures communes envisageables pour lutter contre le trafic d'êtres humains et les falsifications de documents. De telles rencontres devraient à l'avenir avoir lieu à intervalles réguliers. L'an prochain les discussions avec l'Autriche et l'Italie seront intensifiées.

Un groupe de travail a été mis sur pied dans le but d'examiner les conditions techniques et juridiques d'une éventuelle adhésion, association ou coopération avec le Groupe de Schengen; il a effectué une analyse de la force et des faiblesses de la sûreté intérieure de la Suisse. Des résultats concrets sont attendus pour le milieu de l'année prochaine.

Dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, la France est, après l'Allemagne et l'Autriche, le troisième pays avec lequel la Suisse a signé un accord additionnel à la convention correspondante du Conseil de l'Europe. Un projet d'accord additionnel a également été soumis à l'Italie.

La participation des cantons à toutes ces activités est assurée par la représentation des directions cantonales de police et des corps cantonaux de police au sein des divers groupes de travail.

2.2 Loi sur les casinos

Les travaux relatifs à l'élaboration de la nouvelle loi sur les casinos ont constitué un autre point fort de l'activité du département. Les résultats de la procédure de consultation ayant laissé apparaître des divergences au centre desquelles se trouvait la question de l'imposition, il a été nécessaire de remanier fondamentalement le projet de loi. Les auteurs des travaux ont dû tenir compte aussi de la frénésie qui s'était emparée du secteur des automates de jeux d'argent et des kursaals. En 1992, il n'y avait en Suisse que 15 kursaals habilités à exploiter le jeu de la boule; début 1996, ce chiffre passait à 24 et le DFJP a connaissance de plus de 20 autres projets. Le domaine des automates de jeux d'argent a aussi connu un grand essor: au début des années nonante, les kursaals n'exploitaient aucune machine à sous; en 1996 on en comptait plus de 2'000. Aujourd'hui, l'ensemble de ce secteur doit bien compter 10'000 appareils.

Afin de contenir cette évolution en attendant la nouvelle loi sur les casinos, le Conseil fédéral décidait en avril de s'abstenir d'approuver, jusqu'à nouvel ordre, toute nouvelle autorisation cantonale d'exploitation du jeu de la boule (moratoire). Il décidait également de ré-examiner la pratique de l'homologation dans le secteur des automates de jeux d'argent. A la suite de cette décision, un groupe de travail a élaboré un nouveau concept de "loi sur les casinos". Ce concept a été présenté aux cantons au mois de mai, à l'occasion d'une consultation organisée sous forme de conférence. Il a reçu un accueil favorable. Les représentants de la Confédération et des cantons ont reconnu unanimement que ce n'était qu'en commun qu'une solution globale des problèmes liés aux jeux d'argent pourrait être trouvée.

Sur la base des résultats de cette consultation, les détails du nouveau concept ont été retravaillés durant l'été. En octobre, dans le cadre d'une consultation à échelle réduite, l'occasion a encore une fois été offerte aux cantons d'exprimer leur avis sur les dispositions les plus importantes de ce nouveau concept: sur la subdivision des casinos en deux catégories présentant des offres de jeux différentes, casinos dans lesquels ne seront plus exploités que des automates de jeux de pur hasard; sur la compétence laissée aux cantons d'autoriser l'exploitation des appareils de jeux exigeant une réelle habileté de la part du joueur; enfin sur l'imposition variable des casinos, compte tenu d'un taux maximal de 80 % prévu par le droit constitutionnel et de la possibilité de réductions fiscales.

La majorité des cantons n'ont pas remis en question le concept en tant que tel. Plusieurs d'entre eux ont même constaté un net progrès par rapport au projet précédent. Toutefois, le taux d'imposition proposé a fait l'objet de critiques et une opposition s'est manifestée vis-à-vis de la proposition de redéfinir la pratique actuelle de délimitation entre automates de jeux de hasard et automates de jeux d'adresse.

Le projet devrait être transmis au Parlement au printemps prochain.

2.3 Droit pénal et droit de procédure des médias

La révision du droit pénal et du droit de procédure des médias - autre point fort des activités du département- adapte les dispositions en la matière du code pénal aux modifications techniques et sociales de la communication de masse.

Le projet adopté en juin par le Conseil fédéral étend à tous les médias, en particulier aux médias électroniques, les dispositions qui ne s'appliquent aujourd'hui qu'à la presse. A côté de ce changement de caractère plutôt technique, il s'agissait de tenir aussi compte du rôle fortement modifié des médias dans la société et dans la politique, en particulier dans le contexte démocratique. Plus qu'il y a cinquante ans, les médias sont devenus le forum privilégié des échanges d'idées, et jouent ainsi dans un Etat de droit démocratique un rôle capital pour la formation de l'opinion politique. La "fonction de surveillance" par les médias des institutions et des personnes qui y sont actives est également devenue nettement plus importante.

C'est justement de ce point de vue qu'est particulièrement importante la création d'un droit de refuser de témoigner pour les professionnels des médias. Un tel droit est du reste également exigé par la récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Selon le projet du Conseil fédéral, le juge doit, dans chaque cas d'espèce, mettre en balance les intérêts des professionnels des médias avec ceux des autorités pénales. Son pouvoir d'appréciation n'est cependant pas entièrement libre, mais il est canalisé, de manière appropriée, par plusieurs exigences imposées par le législateur.

Outre cette innovation centrale et politiquement importante, le projet apporte des modifications à la réglementation de la responsabilité dans les médias. S'il conserve dans son principe le système de la responsabilité en cascade qui s'est révélé efficace jusqu'à ce jour, il s'en écarte en ne prévoyant plus que le rédacteur ou un autre responsable soit puni à la place de l'auteur qui ne peut être poursuivi. Difficilement compatible avec le principe du droit pénal fondé sur la faute, cette solution est remplacée par la conception, selon laquelle

la responsabilité pénale du rédacteur ou d'un autre responsable n'est engagée que s'ils n'ont pas empêché, par leur faute, la publication en cause.

Le projet apporte en outre sur la publication illicite de certains secrets par les médias un jugement plus nuancé et correspondant mieux à la compréhension actuelle du travail des journalistes. Dans cette optique, il est également proposé d'abroger la norme pénale qui réprime la publication de débats officiels secrets, laquelle est contestée.

2.4 Médecine de la procréation

La procréation médicalement assistée a également été traitée en priorité par le département. Aux termes de l'article 24^{novies} de la constitution fédérale, la Confédération édicte des prescriptions concernant l'utilisation du patrimoine germinale et génétique humain afin de protéger en particulier l'être humain contre les abus en matière de techniques de procréation et de génie génétique. Elle veille par là à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille. Sont notamment interdites les interventions dans le patrimoine génétique de gamètes et d'embryons humains et toutes les formes de maternité de substitution. La fécondation hors du corps de la femme (fécondation in vitro) ne peut se faire que dans le seul but d'induire une grossesse; en outre, ne peut être développé que le nombre d'embryons pouvant être immédiatement implantés chez la femme. Afin d'empêcher tout accord visant l'anonymat en cas de don de sperme, l'accès d'une personne aux données relatives à son ascendance est garanti.

Par contre, l'initiative populaire "pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle" (initiative pour une procréation respectant la dignité humaine) veut interdire totalement la fécondation in vitro et l'utilisation de gamètes de tiers à des fins de procréation artificielle (méthodes hétérologues). Le Conseil fédéral est d'avis que ces interdictions sont excessives au regard du principe fondamental de la liberté personnelle et du fait que le désir d'avoir des enfants et de les élever constitue pour beaucoup d'êtres humains une préoccupation centrale de leur vie. Par ailleurs, dans la mesure où aucun pays européen n'interdit de manière générale la fécondation in vitro et les méthodes hétérologues, prévoir en Suisse une limitation du recours à ces méthodes aurait pour conséquence de conduire à un „tourisme“ indésirable de la procréation. C'est pourquoi le projet de loi sur la procréation médicalement assistée, qui constitue un contre-projet indirect opposé à l'initiative populaire, tient compte tant des aspirations légitimes des couples désirant un enfant que des intérêts de ce dernier. Dans le but d'empêcher les abus, la pratique de la procréation médicalement assistée est soumise à autorisation et la garantie du bien de l'enfant est érigée en principe fondamental. Sont interdits non seulement la maternité de substitution et le don d'embryons, mais aussi le don d'ovules. Afin d'éviter un accroissement des grossesses multiples et la formation d'embryons surnuméraires, seul trois embryons au maximum peuvent être créés par cycle de traitement. Sont sanctionnés pénalement le traitement génétique des cellules germinales, c'est-à-dire les interventions altérant le patrimoine génétique de gamètes ou d'embryons, ainsi que la formation de clones, soit la création artificielle de plusieurs êtres génétiquement identiques. Ces mesures - comparées à celles d'autres pays - assurent un très haut degré de protection à l'embryon in vitro. En outre, dans le cadre de l'insémination hétérologue, les données relatives au donneur de sperme doivent être conservées auprès de l'Office fédéral de l'état civil. La recherche future, par l'enfant, de son identi-

té est ainsi efficacement garantie. Le projet de loi sur la procréation médicalement assistée prévoit encore l'institution d'une commission d'éthique.

Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales

3.1 Question CN/17: Efficacité des mesures étatiques

3.1.1 Question

De nombreuses dispositions fédérales contiennent des clauses d'évaluation prévoyant des mandats d'examen de l'efficacité. La Commission de gestion souhaite disposer d'un aperçu indiquant les mandats déjà exécutés et ceux qui seront à exécuter et qui seront encore à évaluer.

3.1.2 Réponse

Dès la fin des années septante, on s'est mis à douter toujours plus de l'efficacité des mesures prises par l'Etat. L'importance croissante de cette préoccupation a amené à l'instauration de mesures de caractère juridique permettant de contrôler l'efficacité des lois et des ordonnances. A cet égard, le législateur ainsi que l'autorité d'exécution ont utilisé trois instruments: les clauses d'évaluation, les actes législatifs à caractère expérimental et l'introduction, dans le cahier des charges des organes de contrôle, de l'obligation de procéder à des études d'exécution, d'efficacité et d'économie.

Les clauses d'évaluation impliquent l'obligation d'effectuer une évaluation ou un contrôle des résultats. Cet instrument est de plus en plus utilisé par le législateur, depuis l'introduction de la première clause d'évaluation à l'article 44 de la loi sur la protection de l'environnement. La plupart des clauses d'évaluation ont un caractère rétrospectif et concernent des mesures isolées. Le champ d'application de l'article 5, 1er alinéa, de la loi sur les subventions est large. Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral examinera périodiquement, tous les six ans au moins, si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes de la loi sur les subventions. L'article 43, 3e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils qui fixe les exigences que doivent remplir les messages et les rapports du Conseil fédéral a une orientation prospective.

Les mandats d'évaluation et de contrôle rétrospectifs sont pris au sérieux. Ainsi, la Direction du développement et de la coopération (Département fédéral des affaires étrangères) a mis en place un système de planification, d'évaluation, de controlling et de mise en oeuvre des projets. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (Département fédéral de l'intérieur) a également mis en place des réseaux d'observation des vecteurs environnementaux. Il a également effectué des évaluations et rédigé, à intervalles réguliers, des

rapports concernant l'état de l'environnement. L'Office fédéral de l'énergie (Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie) a en outre évalué les projets les plus importants en relation avec l'arrêté sur l'énergie. Nous pouvons encore citer l'Office fédéral de la justice qui, durant la période au cours de laquelle la Confédération aide les cantons à mettre en place leur système d'aide aux victimes d'infractions, évalue les expériences des cantons dans ce domaine et publie tous les deux ans un rapport à ce sujet. Enfin, dans d'autres domaines également, des systèmes de contrôle des résultats ont été introduits ou sont sur le point de l'être.

Les réglementations expérimentales comportent également des clauses d'évaluation, mais de durée limitée. L'expérience acquise au cours de la période d'essai doit permettre de décider si la mesure doit être levée à la fin de la phase expérimentale ou si elle doit être insérée durablement dans la réglementation envisagée. Il existe en Suisse environ vingt actes législatifs à caractère expérimental, à savoir dans les domaines suivants: banques de données, transports, organisation de l'administration, droit pénal, télécommunications, santé, assurances sociales et agriculture. Le plus connu du public est celui qui a trait à la distribution contrôlée de stupéfiants à des toxicomanes fortement dépendants.

L'évaluation des actes législatifs à caractère expérimental se fait souvent avec l'aide d'instituts scientifiques extérieurs à l'administration. D'après les expériences obtenues jusqu'à présent, les évaluations ne remettent pas en cause la solution choisie, mais elles aident à apporter les améliorations nécessaires. Une analyse détaillée de l'évaluation des actes législatifs à caractère expérimental n'a pas encore eu lieu.

A propos de l'introduction, dans le cahier des charges des organes de contrôle, de l'obligation de procéder à des études d'exécution, d'efficacité et d'économie, il convient de relever que trois organes ont pour l'heure des mandats de ce genre dans leur cahier des charges: le Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF), l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) et le Contrôle fédéral des finances (CDF). Comme les études d'efficacité et d'économie sont très exigeantes du point de vue de la méthode, ces trois organes s'efforcent de mettre en place les moyens de les mener à bien avec compétence.

3.2 Question CN/41: Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)

Dans le cadre de la restructuration prévue de la Commission suisse de recours en matière d'asile, le Conseil fédéral a supprimé, en août 1996, six postes de juges. La non-reconduction de ces mandats a été décidée en accord avec le président de la commission, Monsieur René Flubacher, qui a lui-même annoncé sa démission le 15 octobre 1996.

3.2.1 Question

Sur quels critères se fonde le Conseil fédéral pour renommer ou ne pas renommer les juges de la Commission suisse de recours en matière d'asile?

3.2.2 Réponse

Le Conseil fédéral a décidé en septembre de ne pas réélire six membres de la Commission de recours en matière d'asile (CRA). Cette décision a été prise sur proposition du département, auquel la CRA est subordonnée pour les affaires administratives (article 17, 4e alinéa de l'ordonnance concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile). Le président de la CRA, qui a opéré la restructuration, a donné sa démission le 30 septembre 1996.

Les modifications d'ordre structurel qui se répercutent sur les effectifs du personnel s'effectuent sans égard aux qualités personnelles et aux prestations fournies par les intéressés. Néanmoins, dans le cadre d'une compression du personnel, on procède de la même manière que s'il s'agissait d'accorder un nombre limité de promotions, à savoir qu'on garde en premier lieu les collaborateurs les plus aptes.

Le choix des membres de la commission dont la non-réélection a été proposée au Conseil fédéral s'est déroulé dans le strict respect de l'indépendance judiciaire, ce qui ressort des critères retenus: contribution à la réalisation des objectifs de la CRA, accomplissement des points essentiels du cahier des charges et concordance avec le profil requis. L'activité jurisprudentielle était catégoriquement exclue de cette évaluation, laquelle concernait exclusivement les tâches de gestion et les devoirs administratifs, qui s'étendent aussi à la façon de faire avancer les dossiers.

Pour atténuer les conséquences sociales de ces mesures, les personnes concernées se sont vu proposer un accord (réélection sous réserve [limitée dans le temps], non-réélection avec une indemnité de départ convenable), que tous les intéressés ont accepté.

3.3 Question CN/43: Chronique de l'activité judiciaire du Tribunal fédéral

Voir à ce sujet le rapport de gestion du Tribunal fédéral.

3.4 Question CN/44: Manipulations de passeports à l'ODR

En relation avec le rapport de gestion 1995, le chef du DFJP avait déjà pris position au sujet des manipulations de passeports ayant eu lieu à l'Office fédéral des réfugiés (ODR). En avril 1996, le secrétaire général en poste à l'époque a fourni des informations supplémentaires concernant les deux cas en question.

3.4.1 Questions

441 Ces événements constituent-ils des cas isolés?

442 Quelles mesures le Conseil fédéral a-t-il prises dans l'intervalle pour éviter ce genre d'événement à l'avenir?

3.4.2 Réponses

441 Les investigations menées au sein de l'ODR n'ont révélé aucun autre cas dans lequel on se serait procuré des passeports de manière irrégulière.

Le 3 novembre 1995, le fonctionnaire impliqué a été suspendu de ses fonctions avec effet immédiat; les rapports de service ont été dissous à la fin 1996. Un recours a été déposé contre cette décision. La procédure suit son cours devant la Commission de recours du personnel.

Le Ministère public de la Confédération a, par sa décision du 15 mars 1996, transmis aux autorités du canton de Berne le dossier concernant les faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques (art. 317, CP) et la suppression des titres (art. 254, CP) afin qu'elles engagent des poursuites pénales et qu'un jugement soit prononcé. Cette procédure est également en cours.

442 Dans le domaine du soutien à l'exécution des renvois, les premières mesures prises ont concerné le personnel; de plus, le suppléant du chef de la division Départ et séjour a repris, par intérim, la direction de la section Organisation des départs. De nombreuses mesures ont été alors prises pour améliorer le soutien apporté aux cantons dans le domaine de l'exécution des renvois. Ces efforts ont conduit à une révision complète de la directive réglant, au niveau de l'office, l'établissement, la gestion et la production de pièces de procédure, révision entrée en vigueur le 1er novembre 1996. En outre, une nouvelle directive interne concernant la marche à suivre dans le domaine de l'organisation des départs a été élaborée et entre en vigueur le 15 janvier 1997.

Le projet SOMAS (mesures immédiates - exécution) se trouve actuellement dans la phase de mise en application. Il permettra aux autorités cantonales de maîtriser de façon efficace et compétente les modalités d'exécution des renvois, du point de vue de l'administration, de l'organisation et du droit. De cette façon, la Confédération ne sera appelée à apporter son soutien que lorsque les autorités d'exécution seront bloquées dans leurs démarches. Une documentation spécifique concernant les principaux pays d'origine instruit les cantons sur la manière d'obtenir les documents de voyage nécessaires. Il est prévu de mettre cette documentation à la disposition des cantons dans le courant de 1997.

Par ailleurs, deux nouveaux séminaires avec les autorités cantonales d'exécution ont été organisés en 1996. Des représentants du DFAE y ont participé et ont plus particulièrement fourni des informations concernant les relations avec les représentations étrangères. Il est prévu de poursuivre en 1997 la formation des fonctionnaires cantonaux spécialistes de l'exécution. Dans ce contexte, diverses séances sont déjà planifiées sur des thèmes comme les modalités d'exécution, l'obtention de documents pour les pays difficiles ou la sécurité des agents d'escorte lors de rapatriements.

Enfin, la collaboration avec le coordinateur pour la politique internationale des réfugiés s'est intensifiée, ce qui permet au DFAE d'être toujours informé de l'évolution récente dans le domaine des modalités d'exécution et d'intervenir rapidement si nécessaire.

3.5 Question CE/3: Réorganisation de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP)

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

3.5.1 Questions

- 31 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?
- 32 Quels effets espère-t-on de cette forme d'organisation nouvelle?
- 33 La surveillance en matière de garantie des liquidités des assurances privées est-elle assurée par cette nouvelle structure?

3.5.2 Réponses

- 31 Voir à ce sujet le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion; questions des Commissions de gestion des deux Chambres, CE/3.
- 32 Jusqu'à présent, le fonctionnement de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) était caractérisé par une hiérarchie stricte et par une répartition rigoureuse des tâches entre assurance vie, assurance non-vie et problèmes juridiques, ce qui ne favorisait pas la collaboration lors de l'étude commune de dossiers. La nouvelle structure, basée sur des équipes composées de collaboratrices et de collaborateurs de formation différente, a pour objet d'améliorer la surveillance des assurances et de favoriser l'intérêt mutuel aux tâches en commun.
- 33 La solvabilité d'une société d'assurances est déterminée par divers facteurs, dont notamment l'application correcte des taux de base actuariels, la constitution de provisions, le choix d'une réassurance adéquate, la gestion des placements de capitaux, la trésorerie, le management et l'organisation. La nouvelle structure de l'OFAP doit, dans ce vaste domaine, faciliter et améliorer l'analyse à laquelle est soumise une société d'assurances. En outre, par la désignation d'une personne de contact permanente à l'OFAP pour toutes les sociétés surveillées, le service clientèle, le sens de la responsabilité et la conception globale seront fondamentalement améliorés; ces collaborateurs sont compétents pour traiter d'une manière correcte et rapide toutes les questions concernant les sociétés qui leur sont attribuées. Ainsi, par la concentration de toutes les activités de surveillance d'une société dans une même unité d'organisation, a-t-on supprimé les problèmes résultant d'une approche par des services différents.

Enfin, la nouvelle organisation permettra de séparer les responsabilités stratégiques des responsabilités opérationnelles, et de mieux cibler la formation dans les domaines spécifiques de la surveillance.

Par cette réorganisation, l'OFAP mise donc sur une surveillance plus efficace et plus performante.

3.6 Question CE/7: Police et procédure pénale

Le Conseil fédéral travaille depuis plusieurs années à différents projets dans les domaines de la police et de la procédure pénale. L'approche progressive qui est suivie rend difficile un aperçu global des révisions engagées.

3.6.1 Questions

- 71 Quels sont ces projets poursuivis ?
- 72 Quel est le calendrier prévu pour leur réalisation?
- 73 Quand, et comment, le Conseil fédéral a-t-il l'intention, notamment, de résoudre les conflits qui opposent le Ministère public et l'Office fédéral de la police?

3.6.2 Réponses

- 71 Les buts visés sont l'amélioration de la lutte contre le crime organisé, l'amélioration des bases légales pour le maintien de la sûreté intérieure, la mise en oeuvre des exigences de la protection des données et l'unification de la procédure pénale. Il en résulte les projets et groupes de projet suivants:
- Expansion et réorganisation des offices centraux de l'Office fédéral de la police (OFP), y compris le stationnement d'agents de liaison supplémentaires à l'étranger.
 - Train de mesures "tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale" contenant notamment: l'institution de compétences d'investigation supplémentaires en faveur de la Confédération, l'élargissement des droits de la défense dans la procédure pénale et la base légale pour un casier judiciaire informatisé ainsi que l'enquête sous couverture.
 - Actes législatifs d'exécution relatifs à la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure.
 - Nouvelle réglementation de la surveillance téléphonique en vue de la libéralisation des services de télécommunications et conformément à des motions transmises.
 - Amélioration de la coopération avec les pays voisins dans le domaine des contrôles de police aux frontières.
 - Réorganisation du domaine de la police dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, notamment la séparation des fonctions au sein du Ministère public de la Confédération.
 - Aménagement conforme à la protection des données des systèmes d'informations et des prestations en matière de police: système d'informations relatives à la protection de l'Etat ISIS, système d'informations en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants DOSIS, système de recherches informatisées de police RIPOL, système automatique d'identification des empreintes digitales AFIS et index central des dossiers ZAN.

- Unification des codes de procédure pénale fédéraux et cantonaux et réforme de la justice au niveau fédéral.

72 Les projets mentionnés doivent - si possible - être achevés dans le courant de la législature actuelle ou tout au moins être menés presque jusqu'à leur conclusion. Font exception l'unification de la procédure pénale et la réforme de la justice, qui doivent être précédés d'une révision de la constitution et ne pourront en conséquence pas entrer en vigueur avant l'année 2002.

73 Les compétences du Ministère public de la Confédération, de la police fédérale et des offices centraux de l'OPF sont clairement délimitées. Il peut toutefois arriver que le comportement des auteurs de délits amène plusieurs services de police à effectuer des recherches sur les mêmes personnes et organisations. Ces conflits de compétence sont résolus conformément aux articles 340 à 351, CP. L'attribution définitive des tâches sera effectuée en 1997, dans les dispositions d'organisation des ordonnances relatives à la loi sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération et à la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure.

3.7 Question CE/8: Tribunaux fédéraux

3.7.1 Question

Quelles mesures le Conseil fédéral envisage-t-il de prendre à moyen terme en vue d'assurer le bon fonctionnement des tribunaux fédéraux?

3.7.2 Réponse

Le Conseil fédéral entend tout d'abord compléter l'organisation judiciaire fédérale par la création d'autorités judiciaires précédant le Tribunal fédéral là où il n'en existe pas encore. En principe, le Tribunal fédéral ne doit plus statuer en tant que première instance judiciaire, voire en tant qu'instance unique (procès directs). Cela implique le développement des autorités judiciaires dans le domaine de la juridiction administrative fédérale et la création d'un tribunal pénal fédéral autonome. Les cantons doivent être tenus d'instituer des autorités judiciaires qui sont également compétentes en matière de droit administratif cantonal. Ce développement des autorités judiciaires précédentes permettra de garantir aux justiciables la faculté de porter en principe toute contestation devant (au moins) un tribunal indépendant.

En outre, l'accès au Tribunal fédéral doit être limité. Les restrictions d'accès doivent permettre au Tribunal fédéral de n'assumer désormais sa fonction de protection juridique que dans les cas d'une certaine importance.

Au surplus, il y a lieu de simplifier le système des voies de droit. Le justiciable qui défère une décision au Tribunal fédéral doit pouvoir invoquer tous les griefs admissibles dans un seul et même acte de recours (recours unique).

Est enfin prévue une extension mesurée de la juridiction constitutionnelle. Le Tribunal fédéral doit pouvoir examiner si une norme du droit fédéral appliquée dans le cas d'espèce viole un droit constitutionnel ou le droit international.

Tel qu'il figure dans le message relatif à une nouvelle constitution fédérale, le projet C sur la réforme de la justice comprend toutes les modifications constitutionnelles nécessaires à la réalisation de ces mesures. Une modification matérielle du droit constitutionnel est indispensable car la constitution en vigueur ne contient pas de bases pour un tribunal pénal autonome ni pour obliger les cantons à instituer un appareil complet d'autorités judiciaires de dernière instance cantonale. Au surplus, la constitution actuelle prévoit certains cas de procès directs, ainsi que le principe de l'impunité des lois fédérales; elle n'offre qu'une possibilité extrêmement restreinte de limiter l'accès au Tribunal fédéral.

La commission d'experts chargée de préparer la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale livrera, l'année prochaine, un projet de loi concrétisant les nouvelles dispositions constitutionnelles, accompagné de son rapport final. Le Conseil fédéral soumettra ce projet à une procédure de consultation.

Département militaire

Première section: Objectifs 1996

1.1 Affaires principales du DMF

Le DMF a accordé la priorité aux affaires suivantes:

Affaires	Résultats
Politique de sécurité extérieure /Partenariat pour la paix	adhésion au Partenariat pour la paix
Réforme du gouvernement et de l'administration 93 (Département de la sécurité)	procédure d'ensemble NOVE en cours; objectifs intermédiaires atteints
Armée 95/DMF 95 (mise en oeuvre, consolidation, optimisation, lissage des points faibles de l'instruction, passage aux étapes ultérieures de la réforme)	A 95 réalisé, adaptations mineures encore nécessaires DMF 95 réalisé, adaptations mineures encore nécessaires
Initiative en faveur d'une redistribution des dépenses	en cours
Nouveau statut juridique des entreprises d'armement	partiellement réalisé
Bérets jaunes en Bosnie	réalisée
Loi fédérale sur le matériel de guerre	réalisée

En outre, le DMF s'est occupé des affaires importantes suivantes:

Affaires	Résultats
Programme d'armement 1996	réalisé
Programme des constructions 1996	réalisé
Votation populaire article 20, 3 ^e alinéa, cst. (acquisition centralisée de l'équipement personnel)	article 20 maintenu
Régale des poudres	réalisée

Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration

2.1 Optimisation de l'armée 95 (obligation de servir des officiers dès le 1^{er} janvier 2000 y compris)

L'armée 95 en est à sa deuxième année d'existence. A la fin de l'année, toutes les unités ont effectué leur premier service de perfectionnement dans la formation de la troupe. Le passage à la nouvelle organisation de la mobilisation et la réorganisation de l'état-major de l'armée au 1er janvier 1997 seront les ultimes étapes de la réforme de l'armée. Le fonctionnement de l'armée 95 a donné jusqu'ici pleine satisfaction. Il faut cependant encore en corriger un certain nombre de points faibles et y apporter diverses améliorations.

Les mois de novembre et de décembre 1995 avaient vu les cantons et tous les commandants des Grandes Unités recevoir un questionnaire d'enquête concernant le degré de réalisation des objectifs de l'armée 95. Ces questionnaires ont fait l'objet d'une exploitation qui a été présentée au Conseil de direction du DMF, en janvier, sous la forme d'un état de la situation comprenant 104 propositions pour optimiser l'armée. Dix propositions environ concernent des questions importantes relatives au personnel et à l'instruction, alors que la majorité d'entre elles traitent plutôt de questions de détail.

Au cours de l'année, les problèmes ont été abordés par ordre d'importance et de priorité et il a été procédé à un certain nombre d'améliorations. Toutes les mesures d'optimisation ne porteront pas des fruits immédiatement. Certaines améliorations, par exemple dans les domaines du matériel ou de l'infrastructure, n'auront des effets qu'à long terme. Un certain nombre de suggestions seront retenues dans le cadre de la planification du développement ultérieur de l'armée.

Dans le domaine de l'instruction, différentes mesures destinées à optimiser l'instruction ont été introduites durant l'été. C'est ainsi que les commandants d'unités de troupe accompliront à nouveau un service pratique sans interruption durant plus longtemps, afin de pouvoir mieux assumer leur responsabilité envers leur compagnie. L'organisation sera réglée de manière à ce que les commandants de compagnie participent aux phases d'une certaine importance et les dirigent. L'idée d'un allongement obligatoire du service pratique n'a, par contre, pas été retenue. Le chevauchement de trois semaines de l'école de sous-officiers avec le service pratique dans les écoles de recrues a entraîné une surcharge de travail importante pour les chefs de section et les instructeurs. Afin de l'alléger, le chef de section se verra dorénavant attribuer un sous-officier accomplissant son premier service de perfectionnement. Cela permettra de profiter des expériences de l'école de sous-officiers et de maintenir l'amélioration globale de la formation des sous-officiers. Cet ensemble de mesures a été présenté au public par le chef des Forces terrestres en octobre dernier.

L'un des principaux problèmes de l'optimisation de l'armée 95 réside dans la dotation en personnel du commandement ainsi que dans l'instruction des formations en service d'instruction dès l'an 2000. C'est alors, en effet, que le droit transitoire pour l'introduction de l'armée 95, limité à cinq années au plus par la loi fédérale sur l'armée et l'administration

militaire, prendra fin. L'introduction de la durée totale des services obligatoires aura pour effet que toutes les formations ne disposeront plus des officiers astreints au service nécessaires dès l'an 2000. Le Conseil de direction du DMF a approuvé, en octobre, l'introduction d'une obligation de servir complémentaire raisonnable pour certains officiers. Celle-ci concerne environ 6'000 officiers à partir du grade de capitaine, qui ont accompli la durée totale de leurs services obligatoires et qui exercent, plus particulièrement, une fonction de commandant, d'officier d'état-major général ou d'aide de commandement. Afin de pouvoir tenir compte au mieux des besoins de tous les militaires concernés, la prolongation de l'obligation de servir ne doit intervenir que si le besoin s'en fait sentir et elle doit être adaptée à chaque cas particulier. D'autres mesures d'accompagnement sont actuellement à l'étude et devront être élaborées dans le détail pour la fin de 1997. Elles seront réalisées par des modifications d'ordonnances décidées à l'échelon du Conseil fédéral ou du DMF et n'affecteront pas la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire.

Deux tiers environ des quelque 104 propositions ont été examinés au cours de l'année. Celles qui sont encore en suspens le seront au cours de 1997, qui verra la rédaction d'un « Rapport final sur l'armée 95 ».

2.2 Prochaine réforme de l'armée

Le Plan directeur de l'armée de 1992 indiquait que l'armée 95 aurait une validité d'environ dix ans et qu'il convenait de préparer à temps plusieurs options permettant des adaptations ultérieures. On prévoyait aussi la possibilité d'une réduction de l'effectif de l'armée, pour autant que la situation générale en Europe évolue de manière positive et que la modernisation du matériel nécessaire puisse être effectuée.

Depuis, la situation internationale sur le plan de la sécurité a continué, malgré quelques revers, à gagner en stabilité. En raison d'un taux d'inaptitude pour raison de santé particulièrement élevé au cours des années 1991 à 1993, l'effectif de contrôle de l'armée ne pourra être assuré que jusqu'au milieu de la prochaine décennie environ. C'est parmi les cadres que le manque d'effectifs sera, après l'an 2000, le plus patent. En outre, les contraintes financières ne permettront la modernisation que d'une armée réduite. Toutes ces tendances rendent de nouvelles mesures de réforme probables après l'an 2000.

En 1994 déjà, le chef du Département militaire fédéral avait annoncé une réduction ultérieure de 15 à 25 pour cent de l'effectif de l'armée. L'actuel chef du DMF a, dès le printemps, pris l'initiative et introduit des mesures destinées à définir le développement de l'armée.

Le chef du DMF a, après avoir consulté le chef de l'Etat-major général, mis sur pied, à la fin de l'été, une commission d'étude pour les questions stratégiques, présidée par l'ambassadeur Edouard Brunner, et formée de 41 personnes provenant d'horizons géographiques, linguistiques, professionnels et politiques différents.

Cette Commission d'étude a reçu le mandat d'élaborer des idées directrices en matière de politique militaire et de sécurité pour la Suisse d'après le tournant du siècle et de les présenter, sous la forme d'un rapport au chef du DMF pour le début de 1998. Elle doit notamment déterminer à quelles évolutions et risques significatifs sur le plan stratégique la Suisse sera confrontée au cours des 20 à 25 prochaines années et comment, dans cet envi-

ronnement stratégique, le pays et la population pourront être le mieux protégés. Il s'agit aussi pour elle d'examiner quels développements des rapports de la Suisse et de l'Europe en matière de politique de sécurité on peut imaginer et quels sont les intérêts vitaux de la Suisse dans ce contexte. Il lui incombe enfin d'établir quelles conséquences on peut tirer de l'imbrication et de l'interdépendance croissantes des sécurités extérieure et intérieure et d'évaluer le rôle du système de milice et du fédéralisme dans une structure de défense à venir.

La Commission d'étude a commencé ses travaux le 27 septembre et a siégé à quatre reprises jusqu'à la fin de l'année. Au cours de ces séances, elle a entendu six experts suisses et étrangers s'exprimer sur différents aspects du sujet. Elle a désigné une commission de rédaction, qui siégera pour la première fois en janvier 1997.

Parallèlement aux travaux de la Commission Brunner, l'administration du DMF s'attache elle aussi à définir l'évolution de l'armée. En l'occurrence, elle travaille plus particulièrement à élaborer différents modèles qui serviront d'options pour le futur. Afin de garantir la liberté de manoeuvre qui sera nécessaire le moment venu, les acquisitions sont pour l'instant limitées en fonction d'un effectif de 300'000 militaires. Il ne s'agit pas là de réductions linéaires des projets d'armement prévus, mais d'un redimensionnement réfléchi qui tient compte des besoins à venir. La constitution en brigades des formations et une mobilité accrue sont les points forts de ces considérations. L'infanterie, pénalisée par son aspect statique, pourrait encore être réduite, sans qu'on néglige toutefois la sauvegarde des conditions d'existence.

2.3 Programme d'armement 1996

Chaque programme d'armement est une étape qui découle directement de la réalisation du Plan directeur de l'armée 95. Celui-ci définit l'acquisition d'armements en fonction des objectifs principaux suivants: protection de l'espace aérien, moyens de conduite, transmissions, exploration, conduite de la guerre électronique, feu opératif, mobilité, instruction, équipement général.

Le programme d'armement 1996 a été accompagné d'une demande de crédit d'engagement de 1'594 millions de francs. Les principaux projets d'acquisition portent sur des appareils de transmission, des systèmes d'exploration électroniques et des chars de grenadiers à roues. Avec les affaires compensatoires prévues, la part de ce programme d'armement dépensée dans le pays sera de 1'290 millions de francs ou de 81 pour cent du total. L'effet sur l'emploi est estimé à 1'400 personnes pour une durée de cinq ans.

Le programme d'armement 1996 dépasse le précédent d'environ 250 millions de francs. Les dépenses d'armement n'augmentent cependant pas. Par rapport aux montants de 1990, elles ont, en termes réels, diminué de 26 pour cent.

Un certain nombre des projets d'acquisition acceptés avec les précédents programmes d'armement ont pu être menés à leur terme durant l'année sous revue. Il s'agit du mortier de 6 cm 87 avec obus éclairants, des appareils à image thermique 90, d'une première série de simulateurs de tir pour le fass 90, des systèmes de direction des feux 91 de l'artillerie de forteresse (Fargof), des voitures tout terrain Puch ainsi que des engins de manutention de campagne.

Le Conseil national a adopté le programme d'armement 1996 le 19 juin par 112 voix contre 53. Le 26 septembre, le Conseil des Etats l'a suivi par 30 voix sans opposition.

2.3.1 Acquisition du F/A-18 C/D « Hornet »

L'acquisition de 34 avions de combat du type F/A-18 C/D « Hornet » et du matériel correspondant, conformément au message accompagnant le programme d'armement 1992, se fait comme prévu. L'acquisition fait l'objet d'une information régulière du DMF aux Commissions de politique de sécurité des Chambres fédérales. Le vol inaugural couronné de succès d'un F/A-18 suisse, le 20 janvier, à Saint Louis, a constitué une nouvelle étape marquante du programme. Le second avion, lui aussi produit aux Etats-Unis, a effectué son premier vol le 8 avril. Quant au premier avion de combat F/A-18 issu du montage final suisse, il a accompli son premier vol le 3 octobre, à Emmen.

2.3.2 Nouveau système de surveillance de l'espace aérien

Le nouveau système militaire de surveillance de l'espace aérien Florako devra remplacer le système Florida, vieillissant. La décision du 4 septembre a conclu à la demande de renseignements complémentaires avant le choix définitif du fournisseur. Cette prolongation de l'évaluation vise à revoir et à préciser le détail des spécifications du système Florako. Les deux derniers concurrents en lice ont souscrit à un accord selon lequel ils devront remettre une offre définitive en avril 1997, de manière à ce que le choix du fournisseur puisse être effectué durant l'été 1997.

2.4 Programme des constructions 1996

Le montant total des crédits acceptés dépasse ceux de l'année précédente de 25 millions de francs. En effet, le programme des constructions 1996 comprend deux très grands projets, à savoir le nouveau Centre d'instruction pour cadres supérieurs de l'armée à Lucerne et la caverne du nouvel avion de combat à Meiringen. Malgré ces engagements plus élevés, les crédits de paiement accordés ont atteint un plancher exceptionnel de 270 millions de francs. Cela a eu pour effet de reporter la mise en chantier d'environ 50 projets acceptés, faute de moyens.

A nouveau, il a été possible de remettre une série de bâtiments à leurs utilisateurs. Ce furent, entre autres, la nouvelle caserne d'Airolo, le cantonnement rénové des Pradières, le nouveau bâtiment de formation des pilotes à Sion, de nouveaux bâtiments pour l'instruction sur Stinger à Grandvillard, des bâtiments transformés pour les simulateurs de l'infanterie mécanisée à Bière, de nouvelles constructions pour deux batteries d'artillerie à Frauenfeld et une nouvelle centrale d'alarme au Tessin.

La réforme DMF 95 a entraîné un regroupement de la gestion des immeubles et son intégration à la planification des constructions. Il en a résulté une amélioration des conditions d'exécution des liquidations d'infrastructures obsolètes, exécution qui répond mieux aujourd'hui aux intérêts des citoyens.

Le Conseil des Etats a approuvé le programme des constructions le 4 juin par 31 voix sans opposition. Il a été suivi par le Conseil national le 19 septembre, par 108 voix contre 19.

2.5 Concepts directeurs du DMF

Armée 95 et DMF 95 ont profondément modifié l'armée, l'administration et les entreprises. Leur restructuration a exigé un bouleversement des modes de pensée et imposé des orientations fondamentalement nouvelles. Les réformes ont mis en cause des principes établis et des compétences clairement définies, qui avaient assuré la sécurité et la stabilité durant plusieurs dizaines d'années. La désécurisation qui a suivi ce processus de changement dans l'armée, l'administration et les exploitations est importante. Le DMF est conscient du défi que représente cette perte de repères et il y a remédié par divers concepts directeurs: ceux-ci ne sont pas seulement sensés décrire des principes et des compétences adaptées aux réformes, ils doivent aussi faire l'objet de mesures de mise en oeuvre et de contrôle de gestion appropriées.

Le concept directeur du DMF, par exemple, érige le sens de l'économie et de la bonne gestion en principes à suivre dans la pratique de tous les jours, à l'armée, dans l'administration et dans les entreprises. Sa mise en application a déjà fait l'objet d'une instruction dispensée selon les principes de la gestion d'entreprise à de nombreux agents du DMF au moyen d'un programme de formation autogérée assisté par ordinateur. Un programme de perfectionnement (un jeu de planification simulant une exécution selon les principes de la gestion d'entreprise) est en cours d'élaboration.

Le concept directeur « Environnement » sera, après que des responsables de l'environnement auront été désignés partout, mis en oeuvre au moyen de ces programmes. La première étape de sa réalisation consistera à élaborer le modèle de formation nécessaire. Les lignes directrices en matière de gestion du personnel serviront de référence au contrôle de gestion du personnel en cours d'élaboration. Une enquête auprès du personnel qui sera menée en 1997 devra permettre d'établir un premier aperçu des besoins en matière de politique de gestion du personnel.

Afin d'en évaluer la pertinence, les concepts directeurs ont été discutés et améliorés en collaboration avec des entreprises économiques de premier plan.

Tous les collaborateurs ont personnellement reçu ces concepts directeurs en juin, afin que leurs proches puissent, eux aussi, se faire une idée des nouveaux principes du DMF.

2.6 Evénements survenus au DMF (affaire Nyffenegger, etc.)

Lors de l'automne 1995, une enquête judiciaire militaire pour violation de prescriptions de maintien du secret militaire a été ouverte, à la demande du chef de l'Etat-major général, contre le colonel EMG à la retraite Friedrich Nyffenegger. Elle a été par la suite étendue à d'autres personnes. Le 17 janvier, le procureur général de la Confédération a ouvert une procédure d'enquête de police judiciaire pour différents délits contre le patrimoine et pour faux dans les titres contre le colonel EMG Friedrich Nyffenegger et d'autres personnes impliquées. L'enquête préliminaire a été ouverte le 12 juin.

L'affaire a fait grand bruit et a également été discutée au Parlement. Des motions demandant la création d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) ont été refusées. Les Commissions de gestion (CdG) des deux Chambres ont par contre été chargées d'examiner ces événements sous l'angle politique.

Les travaux ont été répartis entre les différents organes parlementaires de la manière suivante:

Délégation des Commissions de gestion (Dél CdG) président: CN Werner Carobbio	Aide-mémoire électronique de l'Etat-major général (EBG sur disque compact optique) et système d'alarme des gardes-fortifications
Section des autorités de la CdG CE président: CE Pierre Aeby	DIDACTA, DIAMANT/moyens didactiques, parrainage
Section élargie des autorités de la CdG CN président: CN Alexander Tschäppät	Pratiques en matière d'avancement et d'acquisitions du DMF, activités d'information et de relations publiques

Parallèlement à ces enquêtes parlementaires, et les recoupant partiellement, différentes enquêtes ont eu lieu ou ont toujours lieu dans le cadre du DMF. L'une d'entre elles a été l'enquête administrative confiée à M. René Bacher, ancien délégué aux fiches, qui fut menée à son terme dans les délais prévus, le 30 août, puis présentée au public.

Afin de limiter les dommages et d'éliminer les lacunes constatées sur le plan de l'organisation et des structures, le chef du DMF a déjà ordonné de nombreuses mesures. Celles-ci ont avant tout concerné les domaines de l'EBG, de la sauvegarde du secret et de la sécurité informatique.

Les enquêtes du ministère public de la Confédération et de la justice militaire sont toujours en cours et il n'est pas encore possible d'en indiquer le terme.

La Dél CdG et la CdG CE ont publié leur rapports d'enquête le 14 novembre (le rapport de la CdG CN ne sera prêt qu'en 1997). Le Conseil fédéral rendra, d'ici à la fin de 1997, un rapport sur les mesures prises pour éliminer les lacunes constatées. Jusque là, le DMF poursuivra intensivement l'examen critique de ces événements et en tirera les conclusions qui s'imposent.

2.7 Missions de sauvegarde des conditions générales d'existence

2.7.1 Généralités

Selon l'article 1^{er} de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire, l'armée peut être appelée à assumer des tâches de soutien au bénéfice des autorités civiles. Les lignes qui suivent ont pour propos de dresser un aperçu des engagements menés pendant l'année sous revue et d'en tirer des enseignements pour le futur.

2.7.2 Engagements dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe

2.7.2.1 Aide en cas de catastrophe dans le pays

Lieu / cause	Dates	Troupe engagée
Forêt de Finges VS: feu de forêt	23.4. - 26.4.1996	cp int de l'ER sauv 76: 450 hommes/jour
Vaulion VD: tempête	12.6. - 14.6.1996 et 17.6. - 18.6.1996	bat G 27: 60 hommes/jour
Morschach SZ: tempête	10.7. - 19.7.1996	dét bat G 35, relève par dét cp tech bat G 8: 90 hommes/jour
Niederbipp BE: incendie TELA	19.7. - 21.7.1996	Aide spontanée: EO trp sauv, ESO 277 trp sauv, relève par: cp sauv II/24 (cp int) 289 hommes/jour
Flühli LU: tempête	12.8. - 22.8.1996	cp sap II/32: 987 hommes/jour

Les structures adaptées ont fait leurs preuves. Certains problèmes ont toutefois été mis en évidence lors de l'incendie TELA. Un vaste catalogue de mesures a dès lors été adopté par le chef de l'Etat-major général.

2.7.2.2 Aide en cas de catastrophe à l'étranger

Il n'y a pas eu d'aide en cas de catastrophe à l'étranger pendant l'année écoulée.

2.7.3 Engagements subsidiaires de sûreté du Corps des gardes-fortifications

Les missions de garde des bâtiments de représentations diplomatiques et consulaires étrangères que le Corps des gardes-fortifications assume pour le compte des villes de Berne et de Zurich depuis le 5 avril 1995 sont provisoirement maintenues. Les mesures de protection renforcées font actuellement l'objet de négociations avec les autorités.

<p>Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales</p>

Aucune.

Département des finances

Première section: Objectifs 1996

Domaine	Objectif	Degré de réalisation
Finances	Programme d'assainissement. Adoption par le CF	réalisé
	Nouveau régime de péréquation financière	partiellement réalisé (consultation sur les lignes directrices terminée)
	Message concernant le financement des transports publics	réalisé
	Message concernant le blanchissage d'argent	réalisé
	Premier rapport sur l'examen des subventions	partiellement réalisé
	Frein à l'endettement	partiellement réalisé (message renvoyé)
Personnel	Message concernant le nouveau statut du personnel fédéral	partiellement réalisé
	Travaux préliminaires relatifs au projet de renforcement de la gestion globale des frais de personnel	réalisé
	Introduction du salaire au mérite	réalisé
Impôts	Message concernant la réforme de l'imposition des sociétés	partiellement réalisé (consultation terminée)
	Application de l'ordonnance sur la TVA: consolidation de l'exécution et suppression des retards	partiellement réalisé

Domaine	Objectif	Degré de réalisation
CFA	Poursuite de l'assainissement de la CFP dans les domaines SUPIS, comptabilité, dossiers	partiellement réalisé
	Préparation d'un profil de prestations en relation avec les statuts de la CFP Préparation de l'introduction de la 10e révision de l'AVS le 1er janvier 1997	en grande partie réalisé (projet de note de discussion disponible) réalisé
Douanes	Adoption des lois sur l'imposition des huiles minérales et des véhicules automobiles par le Parlement et préparation de leur entrée en vigueur	réalisé
Alcool	Préparation de la révision totale de la loi sur les douanes	réalisé (message renvoyé)
	Introduction des modifications relatives à la gestion des alcools correspondant à la révision partielle de la loi sur l'alcool	en grande partie réalisé
Informatique	Réalisation de la deuxième étape de la KOMBV3	en grande partie réalisé
	Réalisation d'améliorations dans le domaine de la sécurité informatique	partiellement réalisé
Nouvelle gestion publique	Elaboration de lignes directrices relatives à la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires	réalisé

Des économies drastiques ont permis de comprimer notablement la croissance des dépenses prévues au budget 1997. A cet égard, le personnel fédéral a également apporté sa contribution. Cependant, l'assainissement des finances de la Confédération, tel qu'il est prévu de le réaliser d'ici 2001, requiert d'autres moyens que de simples restrictions budgétaires et réajustements du plan financier. Il y aura lieu en sus d'engager des réformes structurelles telles que la mise en place d'un nouveau régime de péréquation financière, la réforme de l'administration ou l'analyse critique des subventions.

La réforme de l'imposition des sociétés doit contribuer à maintenir les avantages comparatifs de la Suisse. Cette réforme prévoit notamment des améliorations pour les holdings, le passage à l'imposition proportionnelle du bénéfice et des allègements pour les petites et moyennes entreprises.

Vu le nombre et la complexité des problèmes qui affectent la Caisse de pensions, il ne faut pas s'attendre à une amélioration immédiate de la situation. La mise en oeuvre des premières mesures d'assainissement s'est traduite par des améliorations mais également par l'apparition de nouvelles défaillances. Les problèmes seront résolus progressivement et de manière systématique en vue d'une normalisation des activités administratives de la Caisse.

Vieux de septante ans, le statut des fonctionnaires est appelé à être adapté aux conditions actuelles. Cette révision se traduira par un allègement de sa densité normative mais aussi par une refonte complète tant sur le plan de la forme que sur le plan du contenu. Le statut allégé fixé dans le projet de loi sur le personnel fédéral s'inspire du contrat de travail de droit public. La nouvelle loi instaurera également des conditions de rémunération individuelles modulables selon la fonction, l'expérience et les prestations.

Afin de pouvoir mener à terme, sans retard ni surcroît de dépenses, certains projets informatiques comportant des risques, le Conseil fédéral a décidé d'améliorer dans un premier temps l'information sur l'état des projets informatiques dans l'administration fédérale, puis de prendre des mesures propres à corriger la trajectoire des projets susceptibles de présenter des difficultés.

Enfin, avec la mise en vigueur du nouvel impôt sur les véhicules automobiles et sur les huiles minérales, les droits de douane actuels vont être transformés en impôts de consommation spéciaux. Les deux lois régissant ces impôts ont également des répercussions écologiques: en seront exemptés en effet les véhicules à propulsion électrique et les carburants tirés d'énergies renouvelables par des installations d'expérimentation ou de démonstration.

Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration

2.1 Préparation de la réforme de l'imposition des sociétés

Dans le rapport du 18 mars sur le programme de la législature 1995 - 1999, la réforme de l'imposition des sociétés constitue l'objectif 10 des grandes lignes de ce programme.

Conformément à ce mandat, le DFF a élaboré, avec la collaboration du DFEP, des propositions de réforme qu'il a soumises à la consultation des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées du 1er juillet au 30 septembre.

La modernisation de l'imposition des sociétés est un élément de l'ensemble du programme grâce auquel le Conseil fédéral veut assainir les finances fédérales d'ici à l'an 2001. Ce projet n'a pas pour but de refondre complètement l'imposition des sociétés: il se limite au contraire aux points qui nécessitent une action concrète.

Six mesures ont été soumises à la consultation:

La mesure 1 prévoit un élargissement de la déduction pour participations (dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales). Non seulement le produit des participations, mais aussi les bénéfices sur participations seraient exonérés de l'impôt. Les bénéfices en capital et les bénéfices de réévaluation sur participations seraient par conséquent aussi francs d'impôts. Les holdings suisses pourraient donc transférer leurs participations à des sociétés étrangères à un sous-holding étranger sans payer d'impôt. Cette mesure entraînerait une diminution du produit de l'impôt fédéral direct évaluée à 300 millions de francs.

La mesure 2 constitue une alternative à la mesure 1 et consiste à différer l'imposition des réserves réalisées en cas d'échange international de participations. Cette mesure faciliterait les transferts de participations à l'étranger sans entraîner de diminution immédiate des rentrées fiscales.

La mesure 3 concerne aussi l'impôt sur le bénéfice des personnes morales et propose de remplacer le barème actuel à trois paliers lié à l'intensité du rendement par un impôt proportionnel sur le bénéfice avec imputation de l'impôt sur le capital. Cette mesure va dans le sens de la neutralité concurrentielle de l'impôt en supprimant le désavantage dont souffrent actuellement les entreprises disposant de peu de fonds propres. Deux variantes avec des taux d'imposition différents (8,9 % pour un supplément de recettes de 230 millions de francs et 9,5 % pour un supplément de recettes de 410 millions de francs) ont fait l'objet de la consultation. En contrepartie, l'imputation proposée de l'impôt sur le capital sur l'impôt sur le bénéfice se traduirait par une diminution des recettes de 260 millions de francs.

La mesure 4 soumet la compensation des pertes au sein du groupe à la discussion. Cette mesure entraînerait une diminution annuelle des recettes de l'ordre de 50 millions de francs.

La mesure 5 se rapporte au droit de timbre sur l'émission de droits de participation. La révision de la loi sur les droits de timbre en vigueur depuis le 1er janvier a introduit, outre la diminution du taux du droit de 3 à 2 %, une franchise de 250'000 francs pour la fondation d'une société. La mesure en question prévoit de porter la franchise actuelle à un million de francs. La diminution des recettes serait comprise entre 5 et 10 millions de francs par an.

La mesure 6 contient une réglementation des conséquences fiscales de l'acquisition par une société de ses propres actions. Le délai de revente, fixé jusqu'à présent par une circulaire de l'Administration fédérale des contributions, devrait être fixé désormais dans la loi et porté simultanément de deux à quatre ans. L'acquisition par une société de ses propres actions ne serait alors imposée à titre de liquidation partielle qu'à l'expiration d'un délai de quatre ans.

2.2 Loi sur le personnel de la Confédération: travaux préparatoires

Il appert que le caractère interventionniste de l'administration de l'Etat s'estompe progressivement avec le développement de sa fonction de fournisseur de services. Parallèlement, on assiste à l'émergence d'une société de plus en plus hétérogène qui impose des exigences accrues aux institutions de l'Etat tout en se montrant plus critique à son égard. Face à ces changements, les employés de la Confédération sont amenés naturellement à s'adapter. Dans ce contexte, les rapports de services de la Confédération, fondés sur un contrat unilatéral, paraissent de plus en plus dépassés. Clef de voûte du statut des fonctionnaires, la nomination pour une période administrative a pratiquement perdu sa raison d'être.

Une vingtaine de révisions partielles ont surchargé le statut des fonctionnaires, vieux de septante ans, de règles de détail. Il convient donc aujourd'hui non seulement d'alléger la densité normative de ce règlement, mais aussi d'en revoir totalement la structure et le contenu. Ce faisant, le Conseil fédéral satisfait à une motion des Chambres fédérales, déposée en 1990, demandant une révision totale du statut des fonctionnaires. Le nouveau statut du personnel de la Confédération sera conçu comme l'épine dorsale du régime juridique régissant le personnel. Pourront s'y greffer des conventions et des dispositions édictées à différents niveaux.

En été, l'Office fédéral du personnel a débattu d'un premier projet avec les hauts responsables du personnel de l'administration générale de la Confédération, des PTT, des CFF et avec les représentants des associations du personnel de la Confédération. Le projet remanié du 11 décembre s'inspire des conclusions de ces entretiens et des avis qui y ont été exprimés.

Ces entretiens ont révélé la nécessité de faire figurer les principes fondamentaux dans la loi. Celle-ci voit le jour dans un contexte de rapides mutations de l'administration fédérale, mutations qui font apparaître des besoins multiples. En ce qui concerne les entreprises de la Confédération, les instituts et les offices disposant d'une autonomie élargie, la nouvelle loi fixera l'armature du régime applicable au personnel et sera conçue de façon à prévenir un morcellement du droit public du travail. Seuls y figureront les principes fondamentaux, pour qu'il n'y ait pas lieu de trancher à ce niveau déjà les requêtes des associations du personnel, ces requêtes ne devant trouver leur concrétisation que dans les dispositions d'exécution. Les travaux préparatoires ont été guidés par les impératifs suivants:

La mise en application d'un statut allégé du personnel fédéral nécessitera une délégation de compétences du Parlement au Conseil fédéral. Celui-ci devra pouvoir subdéléguer certaines compétences tout en conservant le droit de faire valoir son influence le cas échéant. La nouvelle loi intègre également le partenariat social.

Bien qu'il se rapproche du code des obligations (CO), la future loi sur le personnel de la Confédération relèvera encore du droit public. C'est le CO qui s'appliquera si cette loi ne prévoit rien.

Le contrat de travail de droit public régira les rapports entre employeur et employé au sein de la Confédération. La nouvelle loi autorisera également à conclure des conventions collectives de travail, qui se prêtent particulièrement à la réglementation des rapports de service dans des secteurs importants.

L'employeur pourra procéder à des licenciements en cas de rendement insuffisant ou d'effectifs pléthoriques. L'employé sera cependant mieux protégé que sous le régime du droit privé, vu que le droit public autorise le recours contre le licenciement. Néanmoins, le Conseil fédéral entend instaurer une voie de recours facilitée et rapide en remplacement de voies de droit dépassées.

Il faut attendre des nouveautés fondamentales de la refonte du système salarial. L'actuel système de classes de traitement et de promotion, très complexe, fait place à un système flexible de rémunération individuelle. Le statut du personnel fédéral constituera le pivot d'un système de rétribution défini selon les fonctions, l'expérience et les prestations. Les modalités seront fixées dans les dispositions d'exécution. En revanche, les minimums et maximums des traitements figureront encore dans la loi.

Le projet du 11 décembre est actuellement revu avec le concours des départements et des entreprises. Les associations du personnel seront appelées à se prononcer lorsque ce projet aura été mis au point.

2.3 Mesures prises dans le domaine de l'informatique

L'évolution de l'informatique dans l'administration fédérale se caractérise par l'emploi toujours plus poussé des télécommunications. Signalons, en particulier, la mise en exploitation de KOMBV3 l'année passée. Désormais, un réseau ATM (Asynchronous Transfer Mode) à grande vitesse relie entre eux non seulement presque toutes les unités administratives de la Confédération, mais aussi tous les cantons (24 sur 26 à la fin de l'année), leur permettant entre autres de faire un usage intensif du courrier électronique.

Notons aussi que l'utilisation d'Internet se développe. Ce réseau permet de mettre à la disposition des usagers, qu'il s'agisse de l'administration ou de la population, une masse importante d'informations qui vont des programmes des sessions du Parlement aux Arrêts des Tribunaux fédéraux, en passant par les informations générales sur l'administration et les communiqués urgents du type de ceux qu'il a fallu diffuser rapidement aux vétérinaires dans le cadre de l'épidémie de la vache folle.

Ces nouvelles techniques ne sont pas sans présenter certains problèmes, et les risques liés à la sécurité des données lors de leur transfert et de leur traitement électronique sont toujours plus importants. En conséquence, il s'est avéré nécessaire de prévoir tout un train de mesures pour les protéger et interdire l'accès aux données et leur modification par les personnes non autorisées. Les coûts y afférents, qui selon les estimations, représentent entre 10 et 15 % du coût des applications concernées, ne sont plus négligeables et constitueront une part importante des charges au cours des prochaines années.

En raison de la complexité et de la sophistication toujours plus grandes des applications informatiques, on doit s'attendre à ce qu'un certain nombre de projets de développement ne se réalisent pas sans certaines difficultés. Le rapport de la CEP consacré à la Caisse de pension a soulevé à juste titre certaines questions à ce sujet. En conséquence, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de l'informatique de procéder à un inventaire et à une analyse des projets pouvant être considérés comme présentant des risques anormaux tels que mauvais rapport coût/efficacité, délais largement dépassés, objectifs non atteints, etc. Ce sont aussi des considérations du même genre (délais dépassés et pas d'assurance pour l'avenir) qui ont amené la direction du projet BV+ (nouveau système de gestion du personnel de l'administration fédérale) à abandonner à la fin de l'année le logiciel ad hoc utilisé jusqu'à présent pour la gestion du personnel au profit d'un logiciel du marché standard largement utilisé tant dans l'industrie que dans de nombreuses administrations en Suisse et à l'étranger. Certes, on était bien conscient qu'une telle décision limiterait la possibilité de concevoir un outil convivial, voire obligerait à adapter les lois et règlements existants. Mais les économies qui pouvaient être réalisées à long terme et les synergies avec d'autres produits déjà utilisés par l'administration ont finalement prévalu sur toute autre considération.

Il est également apparu de plus en plus, depuis quelque temps, que les structures développées au cours des dernières années n'étaient plus adaptées et risquaient de devenir de moins en moins aptes à utiliser rationnellement les outils performants que représentent

l'informatique et les télécommunications. Il devenait en conséquence impératif de les repenser entièrement. Cela a représenté l'un des 9 objectifs assignés par le Conseil fédéral au groupe de travail chargé de la réforme de l'administration (RG93). Des propositions constructives ont pu être présentées sur lesquelles le Conseil fédéral devra statuer dans la première moitié de l'année 1997.

2.4 Décrets d'application et application de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles

Le 20 novembre, le Conseil fédéral a décidé de mettre en vigueur le 1^{er} janvier 1997 la loi sur l'imposition des huiles minérales et la loi du 21 juin sur l'imposition des véhicules automobiles. Les droits de douane fiscaux frappant les huiles minérales et les véhicules automobiles sont ainsi transformés en impôts de consommation spéciaux. Ces mesures n'ont pas d'incidence directe sur les finances fédérales.

Les recettes de l'impôt sur les huiles minérales se montent à environ 4,3 milliards de francs. Une base moderne a été créée pour cet impôt important. La loi sur l'imposition des huiles minérales est conçue selon les principes de la doctrine du droit fiscal et elle présente divers avantages pour l'économie par rapport à l'actuelle procédure douanière. L'impôt sur l'essence et le diesel est ainsi calculé en fonction du volume, ce qui garantit une charge fiscale uniforme quelle que soit la densité du produit. Il y a par conséquent égalité de traitement entre tous les contribuables. La coloration et le marquage de l'huile de chauffage délestent le commerce des contraintes administratives et de l'obligation de fournir des cautionnements. Au niveau des contribuables, il n'y a plus de forte immobilisation de capital résultant des droits de douane, car les marchandises peuvent être fabriquées et stockées en régime non fiscalisé dans des entrepôts agréés; la créance fiscale ne naît que lorsque les marchandises quittent l'entrepôt à des fins de consommation. Par ailleurs, un délai de paiement adéquat évite à la branche de devoir payer de lourds intérêts. De plus, l'énergie de production consommée par les raffineries de pétrole est exonérée de l'impôt de sorte que sur ce plan les raffineries suisses ne sont plus désavantagées par rapport à celles de l'étranger.

La loi sur l'imposition des huiles minérales présente également des avantages du point de vue écologique, étant donné que les carburants obtenus dans des installations pilotes ou dans des installations de démonstration à partir de matières premières renouvelables peuvent être exonérés de l'impôt.

L'Administration des douanes a préparé l'application de la législation sur l'imposition des huiles minérales conjointement avec la branche. Les contribuables communiquent en principe les données pertinentes en matière de perception de l'impôt par voie informatique. Ces données sont ensuite traitées par ordinateur. Cette procédure garantit une exécution efficace.

L'impôt sur les véhicules automobiles modifie notamment le système de calcul. Alors que les droits de douane étaient calculés selon le poids des véhicules, l'impôt sur les véhicules automobiles dépend de la valeur. Par conséquent, les recettes ne subiront plus d'érosion.

Cet impôt a également une dimension écologique puisque les véhicules automobiles électriques en sont exonérés.

Le personnel de l'Administration des douanes a été formé pour appliquer au niveau du trafic transfrontalier la législation sur l'imposition des huiles minérales et des véhicules automobiles.

Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales

3.1 Question CN/42: Mandats spéciaux de l'Administration fédérale

3.1.1 Question

L'ancien directeur de l'Office fédéral des réfugiés a quitté ses fonctions depuis trois ans. Depuis lors, l'Administration fédérale lui a confié divers mandats spéciaux.

421 La politique du personnel menée par le Conseil fédéral consiste-t-elle à rappeler au sein de l'Administration fédérale des anciens cadres en leur offrant des conditions de travail avantageuses ou en leur proposant des mandats lucratifs?

3.1.2 Réponse

421 Le Conseil fédéral ne mène pas une politique générale du genre de celle évoquée dans la question. Suivant les tâches à effectuer, il peut toutefois s'avérer judicieux de faire appel, au travers d'un engagement (temporaire) ou de mandats, à d'anciens cadres de l'Administration fédérale qui disposent des connaissances requises. Lorsque la situation économique est défavorable, il s'agit de faire preuve de la plus grande retenue en matière de recours à des rentiers de la Confédération.

Tant à la Confédération que dans le secteur privé, les honoraires des conseillers et les indemnités sont fixés d'après des barèmes différenciés. Lorsque des cadres de la Confédération s'installent à leur compte, ils entrent en considération au même titre que les autres conseillers pour l'attribution de mandats de l'Administration fédérale. Lors de la procédure de sélection, d'anciens fonctionnaires supérieurs ne doivent être ni désavantagés, ni avantagés du fait qu'ils ont fait partie auparavant de l'Administration fédérale. La capacité à mener à bien la tâche confiée par le mandataire doit constituer le critère déterminant.

3.2 Question CE/1: Controlling au sein de l'Administration

3.2.1 Questions

L'Administration fédérale des finances (AFF) comprend un service qui offre une assistance technique pour la mise sur pied et la réalisation de projets en matière de controlling.

- 11 Ce service permet-il une mise en oeuvre homogène du controlling au sein de l'Administration fédérale?
- 12 En introduisant le controlling, quels sont les objectifs poursuivis par le Conseil fédéral?
- 13 Les unités administratives sont-elles libres d'introduire le controlling ou y sont-elles obligées en vertu de certains critères?
- 14 Quelles prestations l'AFF fournit-elle après la mise en oeuvre de projets de controlling au sein de l'Administration fédérale?
- 15 Quel est le sentiment des "clients" du projet Controlling, sont-ils satisfaits?

3.2.2 Réponses

- 11 La mise en oeuvre homogène du controlling (contrôle de gestion) est garantie en tant qu'elle ne concerne que les services qui participent au projet ([v. réponse 13](#)).

Un contrôle de gestion homogène se reflète dans les procédures de travail, la conception dudit contrôle, l'utilisation d'un modèle de gestion commun à trois phases (choix de mesures conformes au but visé, exécution des mesures selon les décisions arrêtées, contrôle des résultats), l'adéquation du contrôle de gestion aux besoins des services, la prise en compte d'objectifs visant à une efficacité accrue, la mise en place d'une gestion stratégique au niveau des unités et la responsabilité des unités en matière de conception et d'exécution.

Le projet ne prévoit pas d'appliquer à toute l'administration fédérale un contrôle des gestion fondé sur des bases et des instruments standard (p. ex. une comptabilité analytique pour chaque service).

- 12 Au travers de la mise en oeuvre du contrôle de gestion, le Conseil fédéral poursuit les objectifs suivants:
 - aider les unités administratives à se procurer un instrument de gestion bien accepté et facile à utiliser,
 - faciliter les opérations de contrôle de l'Administration fédérale des finances,
 - inciter les unités à repenser les objectifs - notamment les objectifs en matière d'efficacité - propres à leur champ d'activité et à vérifier le taux de réussite.
- 13 Les projets de contrôle de gestion sont établis à l'initiative des unités administratives. En vertu du mandat confié par le Conseil fédéral, l'Administration fédérale des finances ne peut contraindre les unités à recourir au contrôle de gestion dans

leur ressort. Seules celles qui sont appelées à être gérées par mandats de prestations et enveloppes budgétaires peuvent être tenues d'utiliser cet instrument. L'Administration des finances doute de l'opportunité d'obliger toutes les unités de la Confédération à se soumettre au contrôle de gestion, l'expérience montrant que le succès de l'instrument dépend essentiellement de la volonté et de la disponibilité des services à prendre des mesures dans ce domaine. L'Administration des finances pense que son action doit tendre à écarter les projets contrevenant aux principes énumérés sous [le chiffre 11](#).

Vu que le mandat du Conseil fédéral ne confère pas à l'Administration des finances la compétence exclusive de mettre en oeuvre le contrôle de gestion, toute une série de services ont mis au point des systèmes de contrôle indépendants du projet de l'Administration des finances.

- 14 L'introduction du contrôle de gestion s'appuie sur une démarche en trois phases: une étude de faisabilité (projet sommaire), la mise au point définitive du projet et la mise en place du système. Les deux premières étapes sont réalisées de concert entre l'Administration des finances et les unités concernées; en revanche, la mise en place du système incombe uniquement aux unités. L'Administration des finances offre sur ce plan une assistance technique notamment en matière de comptabilité analytique et d'évaluation des résultats. Par ailleurs, elle organise régulièrement des rencontres permettant aux unités recourant au contrôle de gestion d'échanger leurs expériences.
- 15 Il appert que la méthode et les principes retenus conviennent à l'administration publique et répondent aux besoins des unités. Le coût de la mise au point d'un programme de contrôle de gestion n'est pas élevé, celui de l'application pouvant varier selon les unités. Les services appliquant le contrôle de gestion y voient les avantages suivants: vue d'ensemble améliorée et institutionnalisée, affectation mieux ciblée des ressources, clarification des responsabilités, collaboration simplifiée.

3.3 Question CE/9: Commission fédérale des banques

3.3.1 Questions

La commission fédérale des banques présente au moins une fois l'an au Conseil fédéral un rapport sur son activité (art. 23, 3^e al., de la loi sur les banques et les caisses d'épargne). Le Conseil fédéral peut par ailleurs lui demander des rapports spéciaux sur certains événements importants.

- 91 Combien le Conseil fédéral a-t-il demandé de rapports ces deux dernières années, et sur quels sujets?
- 92 Selon quelles modalités le Conseil fédéral et la Commission fédérale des banques communiquent-ils?

3.3.2 Réponses

91 Le secrétariat de la CFB rédige des rapports spéciaux concernant des événements importants à la demande du Conseil fédéral (art. 13, 3e al., du règlement du 4 décembre 1975 concernant l'organisation et l'activité de la CFB; RS 952.721).

En 1994, la CFB a remis un rapport sur les produits dérivés et les instruments financiers au DFF à l'intention de la CER du Conseil national. Les précédents rapports établis à la demande du chef du DFF ont porté sur

- le "mini-krach" d'octobre 1989 (rapport du 24 avril 1990)
- les relations financières entre le Liechtenstein et la Suisse (rapport du 24 avril 1990).

En 1995, la CFB a participé à un groupe de travail mis sur pied par le DFJP, qui a rédigé un rapport spécial sur les capitaux en provenance des pays de l'Est.

Par ailleurs, le chef du DFF est régulièrement informé oralement des événements ayant une portée politique.

92 La CFB traite avec le Conseil fédéral par l'entremise du DFF (art. 23, 3e al., 2e phrase, LB).

Les relations sont particulièrement étroites lors de la préparation d'actes législatifs ayant trait aux banques, aux fonds de placement et aux bourses ainsi qu'à des domaines annexes (blanchissage d'argent, loi sur les cartels, par exemple). La CFB est largement associée à ces travaux.

La CFB prépare en outre les réponses du Conseil fédéral aux interventions parlementaires relevant de son domaine.

Deux à trois fois par an, le président de la CFB s'entretient avec le chef du DFF sur les problèmes actuels de l'activité de surveillance.

Département de l'économie publique

Première section: Objectifs 1996

Objectif	Situation à la fin 1996
Economie et compétitivité	
<ul style="list-style-type: none"> – Réorientation du marché – Exécution de la loi sur les cartels – Mise en oeuvre de la loi sur le marché intérieur 	<p>Objectif atteint</p> <p>Lois et ordonnances sont en vigueur, le président et les membres de la Commission de la concurrence ont été nommés, le travail a débuté.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – Exécution de la loi sur les entraves techniques au commerce 	<p>La loi est en vigueur.</p>
Agriculture efficace, écologique et adaptée au marché	
Paquet agricole 1995	<p>Objectif atteint</p> <p>Les ordonnances sont en consultation.</p>
Politique agricole 2002	<p>Objectif atteint</p> <p>Le message a été approuvé par le Conseil fédéral le 26 juin 1996.</p>
Article 31octies Cst; initiative des paysans et consommateurs (pour une agriculture en accord avec la nature)	<p>Objectif atteint</p> <p>Objet accepté en votation populaire le 9 juin 1996.</p>
Initiative de l'Association des petits et moyens paysans (pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques), nouvel article constitutionnel	<p>Objectif atteint</p> <p>Le message a été approuvé le 17 juin 1996 par le Conseil fédéral.</p>
Recherche et formation axées sur l'économie et la société	
Transferts rapides et étendus de connaissances et de technologies des centres de recherche à l'économie, notamment aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux nouvelles entreprises	<p>Objectif atteint</p> <p>Participation financière (crédit-cadre CTI 1996-99) liée à des projets de recherche et à des domaines prioritaires ainsi qu'encouragement des nouvelles entreprises dans les domaines suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> – logiciels industriels – intelligent Manufacturing Systems – techniques médicales – construction de machines-outils

Mise en place des hautes écoles spécialisées en collaboration avec les cantons; nouvelle orientation de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISPPF)	Objectif atteint – La loi sur les hautes écoles spécialisées est entrée en vigueur le 1er septembre 1996. – Soumission en cours
Assouplissement des heures de travail et de repos et amélioration de la protection des personnes travaillant la nuit: Révision de la loi sur le travail	Objectif non atteint La nouvelle loi a été refusée en votation populaire le 6 décembre 1996.
Sécurité sociale - politique sociale - santé publique	
Réinsertion accélérée des chômeurs dans les activités professionnelles – Création des nouveaux offices régionaux de placement (ORP) – Application de la deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)	Objectif en grande partie atteint 78 % des ORP sont déjà en activité. L'ordonnance d'exécution entre en vigueur le 1er janvier 1997.
Relations internationales	
Négociations bilatérales Suisse-UE	Objectif non encore atteint Poursuite des négociations
Elargissement et approfondissement de l'accord sur l'OMC et des accords annexes	Objectif atteint en ce qui concerne le démarrage des travaux Processus s'étendant sur plusieurs années
Libéralisation et protection des investissements internationaux	Objectif non encore atteint Poursuite des négociations. Développement du réseau d'accords bilatéraux relatifs à la protection des investissements, en particulier avec les pays de la CEI, d'Europe centrale et orientale, d'Amérique latine, d'Amérique centrale, avec les pays africains et arabes ainsi qu'avec l'Inde.
Intensification de la collaboration avec les Etats de MERCOSUR et les pays asiatiques	Objectif atteint Les principes et la stratégie générale sont arrêtés.

Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration

2.1 Vers une formation professionnelle étendue et de qualité

Le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur la formation professionnelle qu'il a soumis au Parlement. Ce rapport présente de manière exhaustive la formation professionnelle assujettie à la loi fédérale et propose une série de mesures.

Le lien entre la formation professionnelle et les autres domaines de la formation doit être repensé et redéfini dans le cadre d'une politique globale de la formation.

Les conditions générales qui régissent la formation professionnelle de base doivent être réexaminées de telle sorte qu'il soit possible de les adapter, à l'avenir également, à un contexte économique et social en mutation constante. Dans ce sens, le système de formation à deux piliers (formation pratique en entreprise et formation théorique à l'école professionnelle), dont les atouts sont incontestés, doit continuer à former la pierre angulaire de la formation de base de demain. Cette réforme vise, d'une part, à encourager la disponibilité des entreprises à former des apprentis et, d'autre part, à élaborer des prescriptions de formation réglementant les activités professionnelles nouvelles des diverses branches de l'économie. Dans le même temps, la formation professionnelle doit être conçue de manière à représenter pour tous les jeunes une voie d'accès attrayante à la vie active. Il s'agit à la fois de renforcer l'organisation interdisciplinaire de l'enseignement professionnel et de maintenir une formation pratique en prise sur les réalités de l'entreprise.

Pour ce qui est du perfectionnement professionnel, les prescriptions concernant les écoles qui s'inscrivent dans le prolongement de la formation professionnelle de base et les prescriptions des examens professionnels et professionnels supérieurs seront harmonisées avec les maturités professionnelles récemment introduites et avec les hautes écoles spécialisées. De leur côté, les services d'orientation professionnelle développent leurs prestations en faveur des adultes et prennent aussi une part active à la mise en place actuelle des offices régionaux de placement. Par ailleurs, l'introduction d'un système de perfectionnement professionnel sous forme de modules a été étendue, système dont l'objectif est d'offrir aux adultes les moyens de faire face à l'évolution du marché du travail. Le bon fonctionnement de ce système requiert cependant de tous les intéressés qu'ils renoncent aux structures traditionnelles de formation et acceptent des formes de collaboration totalement nouvelles.

La Confédération poursuivra son engagement financier en faveur de la formation professionnelle mais l'orientera davantage en fonction des prestations. Le versement des subventions fédérales sera simplifié, permettant ainsi à ceux qui en bénéficient, aux écoles professionnelles en particulier, d'affecter plus librement les moyens mis à leur disposition.

2.2 Service civil

L'ordonnance sur l'astreinte au travail pour les objecteurs de conscience (OAST) est restée en vigueur jusqu'au 30 septembre. Elle était conçue comme une étape d'essai dans la perspective d'un véritable service civil et devait permettre d'effectuer de premières expériences en vue de la réalisation de ce dernier. Pendant toute la durée de validité de l'OAST (de 1992 à 1996), l'OFIAMT a reçu pour exécution en tout 1'088 jugements de tribunaux militaires. Les personnes astreintes au travail ont accompli au total 187'062 jours de service; la plus grande part, soit 72 %, de ces affectations ont eu lieu dans les domaines de la santé et du service social. Les autres domaines d'affectation possibles étaient la conservation des biens culturels, la formation et la recherche ainsi que la protection de la nature et de l'environnement, l'entretien du paysage, l'entretien des forêts et l'agriculture dans les régions de montagne. 17 affectations ont eu lieu à l'étranger. Les jours de service non encore accomplis devront l'être dans le cadre du service civil. Afin de disposer de possibilités d'affectation, l'OFIAMT avait conclu des contrats-cadres avec 619 institutions. L'exécution de l'OAST a pleinement répondu à ce que l'on attendait d'elle. L'utilité de l'astreinte au travail a été démontrée, ce qui a contribué à désamorcer considérablement les tensions politiques qui se cristallisaient autour du débat concernant l'objection de conscience. Dès lors, la voie permettant d'édicter une loi sur le service civil susceptible de recueillir l'adhésion de la majorité était définitivement ouverte.

En parallèle à l'exécution de l'OAST, il y avait lieu de préparer le service civil et de mettre sur pied une nouvelle organisation d'exécution. Sur la base de la loi fédérale du 5 octobre 1995 sur le service civil, le Conseil fédéral a édicté quatre ordonnances d'exécution, le Département fédéral de l'économie publique, une cinquième. Une Division du service civil a ensuite été instituée le 1^{er} juillet au sein de l'OFIAMT, division qui comprend pour l'instant 19 postes permanents. Cette division mène de façon centralisée les auditions des personnes qui ont déposé une demande d'admission au service civil. Elle englobe en outre un réseau d'organes régionaux d'exécution qui recrutent les établissements d'affectation, y affectent les personnes astreintes au service civil et accordent à celles-ci conseil et assistance. Quatre des huit organes régionaux (répartis entre cinq bureaux) ont été attribués, après soumission publique, à des institutions privées dans le cadre d'un essai-pilote dont la durée est limitée à la fin de l'année 1999. En septembre, le Département de l'économie publique a institué deux commissions. La première, la commission d'admission, est chargée d'examiner les demandes d'admission au cours d'une audition personnelle. Présidée par M. Anton Keller, ancien conseiller national, elle compte 60 membres (29 femmes et 31 hommes; 8 italophones, 16 francophones et 36 germanophones), qui ont été préparés à leur mission au cours d'un séminaire de formation de trois jours. Quant à la commission de reconnaissance, elle examine les dossiers des institutions qui sont intéressées à être reconnues en qualité d'établissement d'affectation du service civil. Elle comprend onze membres (représentants des partenaires sociaux, des offices cantonaux du travail ainsi que des principaux domaines d'activité du service civil) et est présidée par Monsieur W. Widmer, directeur du Bürgerspital (Hôpital des Bourgeois) de Soleure. Outre la mise sur pied du service civil, il y a eu lieu de se prononcer sur les demandes de report de service des personnes qui refusaient de se présenter à une nouvelle période de service militaire parce que cela heurtait leur conscience morale. L'OFIAMT a traité environ 430 demandes de ce type à l'intention des autorités militaires compétentes.

La loi fédérale sur le service civil est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996. A la fin de l'année, l'OFIAMT avait reçu 933 demandes d'admission en tout, dont 328 ont été transmises par la justice militaire et 590 ont été adressées directement à la Division du service civil; enfin, 15 demandes ont été déposées par des personnes qui avaient été condamnées à une peine privative de liberté pour objection de conscience en vertu de l'ancien droit et qui, au bénéfice d'une remise de peine, ont jusqu'au 31 mars 1997 pour déposer une demande d'admission au service civil. 113 personnes ont été entendues, au cours d'une audition personnelle, quant à leur demande d'admission. Au 31 décembre, les membres de la commission d'admission avaient formulé 101 propositions de décision positives et 11 propositions négatives. Quant à la commission de reconnaissance, elle a siégé deux fois. Après avoir été initiés aux tâches qui leur incombent, les membres de cette commission ont préparé les premières bases de décision et ont examiné les demandes de six institutions.

2.3 Union suisse du commerce de fromage SA (USF)

Suite aux mesures prises en 1993 par les autorités douanières d'Allemagne et de France, la pratique de subventionnement suivie pendant de longues années par l'Union suisse du commerce de fromage (USF) a été contestée. Cette pratique qui consiste à compenser les exportations de fromage industriel, vendu à bas prix, par des exportations de fromage de table, vendu plus cher afin de respecter les prix minima fixés par l'UE, a donné lieu à une intervention de l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude) au début de l'année. Le DFEP et le DFF ont ordonné une enquête, à laquelle ils ont associé le Ministère public de la Confédération. A deux reprises (en 1995 et en 1996), l'UCLAF a eu l'occasion de consulter les dossiers au siège de l'USF en Suisse.

Les reproches formulés à l'adresse de l'USF par le public et, notamment, l'intervention parlementaire déposée par le groupe écologiste ont conduit les commissions des finances et de gestion des Chambres fédérales à instituer à leur tour une commission d'enquête (sous-commission Marti). Le rapport de cette commission, daté du 21 mai 1996, contient des propositions à l'intention du Parlement et du Conseil fédéral. Il a été traité par le Parlement lors de la session d'automne; une motion de la sous-commission précitée, qui proposait de limiter la contribution de la Confédération au déficit de l'USF et d'exclure l'attribution de crédits supplémentaires, a été rejetée à cette occasion. Le DFEP et le DFF ont mené une enquête administrative afin d'établir les responsabilités et de déterminer si des représentants de la Confédération avaient violé leurs devoirs de service et, le cas échéant, dans quelle mesure. Le rapport a été présenté au mois de novembre; il a ensuite été transmis au Ministère public de la Confédération, qui doit déterminer l'existence d'éventuels actes délictueux dans cette affaire. On ne disposera d'informations détaillées à ce sujet qu'au terme de l'enquête.

Il est prévu de supprimer l'USF lors de la réorganisation du marché laitier dans le cadre de la Politique agricole 2002. Afin d'assurer une transition sans accroc, on prend d'ores et déjà toutes les mesures admises par le droit actuel pour axer davantage la commercialisation du fromage sur la concurrence. La branche a d'ailleurs reconnu les signes des temps: elle se dote de nouvelles formes d'organisation afin de pouvoir répondre aux défis de l'économie de marché. Le rôle subsidiaire de la Confédération consistera à créer, pour le fromage, produit-clé de notre économie laitière, des conditions propres à favoriser les ventes en Suisse et à l'étranger.

2.4 Soutien aux petites et moyennes entreprises (PME)

Dans le programme de la législature, le Conseil fédéral a accordé une grande importance aux mesures de soutien aux PME (objet des grandes lignes R12). Par le biais d'une motion sur les grandes lignes (96.3190) et de nombreuses autres interventions, le Parlement a encore augmenté la portée de cet objet. Cette démarche destinée à agir sur la politique économique générale repose sur quatre piliers:

- a) création de liens étroits au niveau régional entre les entreprises et les centres de recherche et de formation qui peuvent aider les PME;
- b) allègements fiscaux destinés aux entreprises;
- c) encouragement d'une culture de jeunes entrepreneurs;
- d) allègement des formalités administratives des PME.

Les hautes écoles spécialisées (HES) constitueront des relais importants dans les réseaux régionaux d'entreprises. Outre leur mission de formation, elles ont un mandat de recherche d'orientation pratique, de perfectionnement et de conseil. Les futures HES pourront reprendre les compétences dont disposent actuellement les centres CIM (Computer Integrated Manufacturing). A l'avenir, les centres CIM, qui ne bénéficient plus d'aucun soutien direct de la Confédération depuis la fin de l'année sous revue, seront appelés à faire partie intégrante des HES ou à collaborer étroitement avec elles. Cette transition a été activement accompagnée par l'Office fédéral des questions conjoncturelles, qui était en charge du programme CIM. Dans le même temps, la Commission pour la technologie et l'innovation du DFEP a concentré davantage encore son activité d'encouragement sur les petites et moyennes entreprises qui réalisent des projets de recherche communs non seulement avec des HES, mais également avec des universités, des EPF et d'autres établissements de recherche.

En matière fiscale, on assiste dans plusieurs pays à une évolution en direction d'un allègement des charges des entreprises. Les mesures correspondantes adoptées en Suisse ne devraient pas se limiter aux sociétés holdings, dont les liens avec un lieu fixe sont particulièrement ténus. Le cadre fiscal représente également pour de nombreuses PME un élément déterminant pour le choix ou le maintien du lieu d'implantation. Autre élément important: l'encouragement fiscal du capital-risque, qui relève également du troisième des pôles d'action précités: une culture de jeunes entrepreneurs. Une sous-commission de la CER CN a poursuivi, avec le concours du DFEP, les réflexions du Conseil fédéral publiées en mars dans le rapport "Capital-risque", de sorte que des propositions concrètes pourront être présentées à ce propos en janvier 1997.

Lancer une activité indépendante ou créer une petite entreprise occupant un nombre restreint de salariés est le plus souvent le fait de l'initiative privée. La Confédération, les cantons et les communes ne peuvent apporter qu'un soutien limité à ce genre d'initiative. A ce titre, on mentionnera notamment la création de "centres pour créateurs d'entreprises" ou le soutien apporté à des organismes chargés d'accompagner les nouvelles entreprises ou de promouvoir leur présence sur le marché. Dans le cadre de son initiative "start-up!", la Commission pour la technologie et l'innovation du DFEP entend permettre que des résultats de programmes de recherche qu'elle a cofinancés trouvent la voie de la commercialisation par le biais de la création de nouvelles entreprises. Les premiers enseignements tirés du traitement de plus de 50 propositions de projets ont démontré que la question de l'existence

d'un marché et de son ouverture ainsi que la personnalité du fondateur de l'entreprise sont des facteurs de succès décisifs.

Pour favoriser l'initiative privée, l'Etat doit créer un environnement approprié. L'ouverture des marchés et les déréglementations doivent conférer aux entreprises une plus large marge de manoeuvre leur permettant de réagir avec une plus grande souplesse aux défis d'une concurrence de plus en plus vive. La politique économique de la dernière législature a été marquée par d'importants efforts en faveur de la réorientation de l'économie de marché ("revitalisation"). Il importe de poursuivre ces efforts, dont l'un des éléments essentiels tient à l'allégement des formalités administratives. Un groupe de travail interdépartemental institué par l'ACF du 11 septembre et placé sous la direction de l'Office fédéral des questions conjoncturelles a relevé, dans les divers domaines d'activité de l'Etat, des réglementations qui doivent être simplifiées afin de décharger les petites et moyennes entreprises des trop nombreuses relations qu'elles doivent entretenir avec les autorités et des coûts administratifs qui en découlent. Le rapport intermédiaire remis au Conseil fédéral à la fin de l'année mentionne diverses mesures que le Gouvernement peut prendre de son propre chef ou soumettre au législateur d'ici à 1998.

2.5 Marché du logement et problèmes liés à l'encouragement à la construction de logements à loyer modéré

Actuellement, le marché du logement se caractérise essentiellement par la progression d'une offre excédentaire, quoique fortement différenciée selon les régions. Ainsi que le révèle le recensement des logements vacants de juin, on dénombrait en Suisse 55'000 unités inoccupées, soit un taux moyen de logements vacants de 1,6 %.

Suite à l'augmentation de l'offre et à la baisse des frais du capital, les prix ont baissé dans de nombreux secteurs du domaine des logements locatifs et en propriété, ce qui a allégé les charges de nombreux ménages. A l'inverse, l'effondrement de la demande et des prix place diverses branches économiques devant d'importants problèmes. Le bâtiment traverse une phase d'adaptation douloureuse. Les investisseurs craignent pour leurs bénéfices et la sauvegarde de leur capital. Les bailleurs de fonds sont confrontés à des pertes et à la nécessité de procéder à des provisions atteignant plusieurs milliards. En outre, le propriétaire privé qui est tenu de vendre sa maison aujourd'hui risque de ne plus en obtenir le coût initial.

La modification de la situation dans le domaine immobilier a également des répercussions sur l'encouragement à la construction de logements par les pouvoirs publics. Premièrement, l'aide est moins demandée. Deuxièmement, l'augmentation périodique du loyer prévue par la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements va à l'encontre de l'évolution générale des prix. Troisièmement, vu la dépréciation globale des valeurs immobilières, il n'est pas étonnant que la Confédération soit également confrontée à des pertes importantes alors que le total de ses engagements représente quelque 8 milliards de francs.

La réaction du Conseil fédéral aux deux premiers points s'est traduite par une réduction du volume de l'aide, par la fixation de nouvelles priorités et par la baisse du coût de revient de l'aménagement d'immeubles subventionnés. En outre, la hausse de loyer due au système institué par la loi a été réduite pour toutes les affaires LCAP en cours; pour les nouvelles affaires, le loyer initial a été relevé, passant de 5,3 % à 5,6 % du coût de revient dès le

1er janvier 1997. Cette mesure augmente la marge de manoeuvre qui permettra de procéder, à l'avenir, à des réductions ou à des suspensions de la hausse des loyers.

En ce qui concerne le troisième point, les pertes réalisées devraient atteindre, à la fin de l'année, un total de 25 millions de francs. Compte tenu de l'engagement global et des réévaluations des autres acteurs, ce montant n'est pas alarmant. Toutefois, il faut prévoir de nouvelles pertes.

Jusqu'à présent, seuls quelques points particuliers du modèle LCAP peuvent être incriminés. Les difficultés résultent davantage d'engagements de cautionnement contractés pour l'aide à l'acquisition de réserves de terrain - mesure suspendue dans l'intervalle -, de prêts accordés à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui connaissent des difficultés ainsi que de problèmes résultant d'achats d'immeubles effectués peu avant l'effondrement du marché immobilier.

Il est difficile de se prononcer avec exactitude sur les risques de pertes relatifs aux affaires LCAP "normales". Si l'on se réfère aux expériences réalisées à l'étranger ou aux réévaluations des banques, il faut compter, s'agissant des cautionnements, avec des pertes se situant entre 1 et 10 % des engagements. En ce qui concerne les avances de l'abaissement de base, le risque dépend du potentiel de hausse des loyers, de l'évolution des revenus, de la situation économique et de la situation de l'emploi, du renchérissement, des taux réels ainsi que de l'évolution des loyers et des conditions sur les marchés locaux. Dès à présent, on prévoit que, selon l'évolution économique, l'abaissement de base nécessitera des refinancements substantiels dans quelques années. Mais cela n'a rien de surprenant. L'éventualité de telles dépenses avait déjà été mentionnée dans le message sur la LCAP. Elle avait été acceptée en connaissance de cause puisque, dans le modèle LCAP, les subventions ne sont pas versées à tout le monde dès le début, mais sont allouées uniquement lorsque la situation économique les rend nécessaires.

Le Conseil fédéral suit l'évolution de la situation avec beaucoup d'attention. Pour les cas ordinaires, il dispose de deux instruments pour couvrir les pertes. La première mesure consiste à honorer les engagements de garantie par le biais de la rubrique correspondante du compte d'Etat. La seconde est l'intervention de la SAPOMP AG, qui fonctionne en tant que société de sauvegarde de la Confédération pour la reprise temporaire d'objets en difficulté.

A brève échéance, des crédits supplémentaires seront indispensables pour couvrir les pertes résultant des autres affaires LCAP. En ce qui concerne le refinancement des avances de l'abaissement de base à long terme, il serait judicieux de créer des provisions et d'envisager d'autres mesures. L'examen de ces mesures est en cours.

Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales

3.1 Question CN/52: Suisse Tourisme (ST)

3.1.1 Question

En 1995, l'Office national suisse du tourisme a été réorganisé et dénommé "Suisse-Tourisme". Auparavant, les Chambres fédérales avaient assigné à ST un nouveau mandat législatif et fixé les subventions fédérales à 172 millions de francs.

521 Quelles sont les mesures stratégiques élaborées ou prises l'an dernier par la nouvelle direction de ST?

3.1.2 Réponse

L'année dernière, le tourisme suisse s'est vu confronté à la plus grave crise de l'après-guerre. Impliquant une baisse des coûts et un doublement du budget de marketing, la réorganisation réalisée par les autorités fédérales a permis à Suisse Tourisme de réagir de façon appropriée à la situation difficile qui régnait sur le marché. Pour la première fois, on a effectué une promotion nationale sur le marché domestique suisse qui commençait à s'effondrer. Un effort a aussi été fait sur le marché allemand, moins sensible au taux de change. Afin de réduire à plus long terme les dépendances à l'égard de ces deux marchés de base, qui représentent 75 % de la demande touristique suisse, on a misé sur les avantages liés à la mondialisation pour gagner de nouveaux clients sur les marchés d'avenir que sont les marchés d'outre-mer.

Etant en prise directe sur le marché suisse, Suisse Tourisme est devenu une organisation de pointe parmi les organismes nationaux de tourisme. Durant l'année sous revue, il a engagé de nouveaux instruments pour asseoir ses stratégies et s'est attaché, par des mesures de communication et de marketing, à dynamiser l'image de la Suisse afin de renforcer sa position sur les principaux marchés. Il a cherché à s'adapter à l'industrie de voyage moderne en développant de nouveaux produits. Le réseau des représentants à l'étranger a été élargi et la distribution du matériel de promotion, rationalisée. Les efforts consentis pour améliorer la qualité du service ont été poursuivis. Au niveau du marketing interne, la coopération avec les régions et les sites touristiques ainsi que la gestion télématique de l'information ont été renforcées.

L'excellent début de la saison d'hiver 1996/1997 ne peut toutefois pas être considéré comme un changement notable de la tendance générale. Néanmoins, on peut attribuer cette renaissance du tourisme hivernal non seulement aux chutes de neige abondantes, mais aussi aux efforts promotionnels accrus de Suisse Tourisme.

3.2 Question CN/53: Relance du secteur de la construction. Efficacité des boni à l'investissement

3.2.1 Question

En mars 1993, les Chambres fédérales ont approuvé un train de mesures d'un montant de 300 millions de francs visant à relancer le secteur de la construction. Ce train de mesures prévoyait l'introduction d'un bonus à l'investissement. A la fin de 1995, le bonus à l'investissement est arrivé à échéance. Il a rencontré un vif intérêt.

531 Dans quelle mesure ces dispositions ont-elles véritablement relancé l'emploi dans le secteur de la construction?

3.2.2 Réponse

En 1993, les Chambres fédérales ont accordé, pour le financement du bonus à l'investissement, un crédit d'engagement de 200 millions de francs, dont l'intégralité a été promise. Les contributions fédérales accordées sur la base de ces crédits se répartissent de la manière suivante en fonction des catégories de projets et des requérants:

Catégories	Nombre de projets approuvés	Volume des contributions fédérales engagées
Bâtiment (nouvelle construction)	197 (19,8%)	63'744'303.- (32,0%)
Génie civil (nouvelle construction)	190 (19,0%)	27'218'820.- (13,6%)
Bâtiment (rénovation)	412 (41,3%)	78'420'205.- (39,4%)
Génie civil (rénovation)	141 (14,1%)	16'713'196.- (8,4%)
Installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables	45 (4,5%)	8'523'555.- (4,3%)
Installations de couplage-force	13 (1,3%)	4'600'020.- (2,3%)
Total	998 (100,0%)	199'220'099.- (100,0%)

Requérants	Nombre de projets approuvés	Volume des contributions fédérales engagées
Cantons	151 (15,1%)	30'085'023.- (15,1%)
Communes	785 (78,7%)	151'975'180.- (76,3%)
Autres	62 (6,2%)	17'159'896.- (8,6%)
Total	998 (100,0%)	199'220'099.- (100,0%)

Au total, 1'890 demandes ont été déposées, représentant un volume d'investissement de 3,9 milliards de francs (selon les coûts budgétisés). Les requérants ont sollicité des contributions fédérales d'un montant de 448 millions de francs. Près de la moitié des demandes ont dû être refusées, soit en raison du manque de moyens financiers, soit parce que les conditions d'obtentions des subventions fédérales n'étaient pas remplies.

Après le 30 juin 1995, la Confédération a cessé de cofinancer tout ouvrage. Même dans les cas dûment motivés, aucune prolongation n'a été accordée au-delà de cette date (conformément à l'art. 4, let. b, de l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics). Les versements ont essentiellement été effectués au cours de l'année 1995 et la mesure d'encouragement que constitue le bonus à l'investissement a été levée en 1996.

Selon le décompte final, la Confédération a participé au financement de 923 projets pour un volume d'investissement de 1,4 milliard de francs. Les contributions fédérales qu'elle a versées à ce titre ont représenté 169,2 millions de francs. La différence entre les contributions promises et celles qui ont effectivement été payées s'explique de la manière suivante:

Dans le cadre des promesses qu'elle a faites, la Confédération a fixé des contributions maximales, de sorte que les dépassements des coûts de réalisation n'ont pas entraîné d'augmentation desdites contributions. En revanche, la Confédération a pu réaliser des économies lorsque les frais effectifs se sont révélés être inférieurs aux coûts prévus.

Au moment où les promesses ont été accordées, la réalisation des projets était soumise à certains aléas (permis de construire, votations populaires). Si cela n'avait pas été le cas, les projets en question n'auraient pas pu être considérés comme des projets supplémentaires ou comme des projets dont l'exécution était avancée. Par la suite, certains projets n'ont pas été réalisés, faute d'avoir pu franchir tous les obstacles procéduraux dans les délais requis.

Les expériences faites à cet égard correspondent assez précisément à celles qui ont été faites entre 1976 et 1978, lors de la première édition du bonus à l'investissement:

Utilisation du bonus à l'investissement	1976 - 1978	1993 - 1995
Contributions fédérales versées	127,4 mios (85,6%)	169,2 mios (84,9%)
Projets non réalisés	7,9 mios (5,3%)	15,8 mios (7,9%)
Economies induites par les coûts inférieurs aux prévisions	16,2 mios (10,9%)	14,3 mios (7,2%)
Total	148,8 mios (100,0%)	199,3 mios (100,0%)

Entre 1994 et 1995 - période durant laquelle les projets financés par le bonus à l'investissement devaient être réalisés - le volume d'investissement lié à cette mesure d'encouragement a représenté 1,5 pour cent de l'ensemble des activités du bâtiment (source: statistique

de la construction) et plus de 4 pour cent des investissements consentis par les collectivités publiques. Considérés à la lumière des changements qui ont touché le marché de la construction durant ces dernières années, ces chiffres prennent une coloration différente: on constate alors que le bonus à l'investissement a atteint une proportion appréciable.

La disposition de l'arrêté fédéral selon laquelle seuls des projets supplémentaires ou des projets dont l'exécution était avancée pouvaient bénéficier d'une aide financière, a systématiquement été respectée. Les requérants devaient joindre à leur demande une déclaration, accompagnée des pièces justificatives, attestant le caractère supplémentaire ou anticipé de leur projet. En outre, de nombreuses visites et discussions ont été organisées sur place. Il est dès lors quasiment impossible que le bonus à l'investissement ait servi à financer des projets qui auraient de toute manière été réalisés pendant cette période.

Par contre, il n'a pas été possible de vérifier si les bénéficiaires de l'aide fédérale ont repoussé d'autres projets à une date ultérieure afin de profiter de cette aide. En 1995, les collectivités publiques ont mis l'accent sur la consolidation des finances. Alors qu'en 1994, les déficits cumulés de la Confédération, des cantons et des communes ont reculé de 3,6 milliards de francs, les estimations faites pour 1995 prévoient une diminution globale de l'ordre de 5 milliards de francs (source: Finances publiques 1994). En d'autres termes, l'impulsion donnée par le bonus à l'investissement s'est vue bridée par l'orientation générale de la politique financière. La question de savoir si les communes qui ont exécuté un projet avec l'aide du bonus à l'investissement ont connu une évolution différente de celles qui n'ont pas eu recours à ce soutien sera examinée ultérieurement, les données nécessaires à cette analyse n'étant pas encore disponibles (statistique de la construction, statistique financière).

La situation difficile que traverse actuellement notre économie génère des surcapacités dans le secteur du bâtiment. A long terme, la demande de travaux de construction et la quote-part des investissements de construction sur le PIB retrouveront toutefois une courbe ascendante. Au vu de ces perspectives positives, l'effet que le bonus à l'investissement aura eu sur le maintien des structures de ce marché ne constitue donc pas un problème.

Département des transports, des communications et de l'énergie

Première section: Ojectifs 1996

Objet	Etat actuel	Objectif
Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations	Traité à la Commission CE	atteint
Lois sur l'organisation de la Poste et de la Télécom	Traité au Conseil National	atteint
Loi sur la Poste	Traité au Conseil National	atteint
Réforme des chemins de fer	Message adopté	atteint
Mise en oeuvre de l'initiative des Alpes	Prêt pour la procédure de consultation	atteint en grande partie
Réalisation et financement des transports publics	Traité au Conseil des Etats	atteint
Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques	Conclusion de la délibération au Parlement	atteint
Loi sur la responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation	Résultats de la consultation analysés	atteint en grande partie
Loi sur l'énergie	Traité à la commission du Conseil National	atteint
Initiative: énergie, environnement, solaire	Préparation du message	atteint en grande partie
Wellenberg	Décision sur la marche à suivre d'entente avec le Conseil d'Etat NW	atteint
Révision loi sur les télécommunications	Traité au Conseil National	atteint

Deuxième section: Points essentiels de la gestion de l'administration

2.1 Libéralisation de la politique aéronautique suisse

2.1.1 Les objectifs de la politique aéronautique suisse

La politique aéronautique suisse vise à établir les conditions-cadres qui permettent à l'aviation civile d'accomplir ses tâches d'intérêt général au sein d'un système de trafic national et international, tout en remplissant son mandat de manière sûre, efficace et écologique.

Pour cela, il faut créer les conditions permettant de réaliser de bonnes liaisons avec tous les centres européens et d'atteindre les principales métropoles des autres continents aussi bien à partir de notre pays que des Etats voisins.

Les compagnies aériennes suisses jouent un rôle important pour l'application de cette politique. Leur capacité doit être préservée. Une attention toute particulière sera également vouée à l'intérêt qu'ont les diverses parties du pays à bénéficier d'une offre de trafic aérien équitable.

2.1.2 Mesures de libéralisation

Cette année, nous avons eu l'occasion de débattre de ces objectifs, notamment après la décision du conseil d'administration de Swissair de transférer à Zurich la plupart des vols intercontinentaux qui touchaient Genève. Le 8 mai, nous avons décidé de libéraliser la politique aéronautique suisse.

Notre démarche s'articule essentiellement autour des trois axes suivants:

- association plus étroite des aéroports aux négociations concernant le trafic aérien;
- libéralisation accrue par le biais des accords bilatéraux de trafic aérien;
- révision de l'article 103 de la loi sur l'aviation.

2.1.3 Association des aéroports aux négociations

Jusqu'à présent, les aéroports suisses étaient associés aux négociations concernant le trafic aérien de manière ponctuelle, en fonction des intérêts en présence. A titre d'exemple, les représentants des trois aéroports nationaux ont participé d'emblée à la préparation des négociations avec l'Union Européenne (UE). Ils ont de la sorte toujours obtenu de première

main les informations sur l'évolution des pourparlers et pu faire valoir leurs intérêts avant chaque nouvelle série d'entretiens. Toutefois, en accord avec la Commission européenne, les négociations proprement dites sont réservées aux représentants des autorités fédérales. Les aéroports ont été associés plus étroitement aux négociations portant sur l'accord Open Sky conclu avec les Etats-Unis. Leurs représentants ne se sont pas limités à coopérer à la préparation des dossiers, mais ils ont pu assister aux négociations, s'ils le désiraient. Dans ces deux cas précis, le fait d'associer les représentants des aéroports aux négociations était logique, en égard aux répercussions de l'accord sur les aéroports.

La participation des aéroports, qui était plutôt ponctuelle, a été institutionnalisée par notre décision du 8 mai. Désormais, leurs représentants ne seront pas seulement informés sur le programme des négociations, mais ils pourront encore indiquer, dans chaque cas particulier, s'ils souhaitent participer à la préparation des dossiers ou assister personnellement aux pourparlers auxquels ils seront associés en fonction des intérêts en présence. Cette démarche a été concrétisée à plusieurs reprises; toutefois, il faut veiller à ce que la position de la Suisse lors des discussions ne soit pas trop marquée par des intérêts régionaux. Ces derniers doivent s'intégrer dans une stratégie de négociations nationale et cohérente, qui repose sur une politique aéronautique crédible.

2.1.4 Libéralisation des relations aéronautiques

La libéralisation de nos relations aéronautiques sera poursuivie. Actuellement, les clauses de plusieurs accords de trafic aérien présentent encore d'importantes différences quant aux droits de trafic, aux capacités ou à la désignation des compagnies. Il est évident que leur définition dépendra toujours de la disposition de l'Etat partenaire à ouvrir son marché. Force est de constater que de nombreux Etats adoptent encore une position empreinte de protectionnisme, tendance encore renforcée par la situation économique général. Notre décision du 8 mai précise clairement que nous ne ferons pas de cadeaux lors des négociations, mais que nous demanderons toujours une réciprocité équitable.

Dans la mise en oeuvre de ladite décision, la difficulté consiste justement à définir cette réciprocité dans chaque cas particulier. Ainsi, par exemple, l'octroi de droits de transport via Genève ne doit pas nécessairement être compensé par les mêmes droits en faveur des compagnies suisses dans un autre pays. On pourrait envisager en contrepartie l'octroi de droits d'atterrissage supplémentaires, l'augmentation des capacités ou tout autre forme de compromis (trade-off), voire de récompenser un Etat qui aurait fait des concessions antérieurement en ouvrant son marché de manière unilatérale. Dans ce contexte, il est important qu'il y ait un certain équilibre entre l'objet de la négociation et les aspects économiques.

Un premier pas vers l'ouverture du marché national du transport aérien consistait à adapter les accords qui ne prévoyaient pour les compagnies étrangères qu'un seul point d'atterrissage dans notre pays et excluaient en fait ceux qui n'étaient pas expressément désignés. Il s'agissait des accords conclus avec la Hongrie, la Bulgarie, le Kenya et l'Afrique du Sud. Une ouverture du marché a pu être conclue avec les trois derniers pays. Concernant la Hongrie, la demande suisse est toujours examinées par les autorités de Budapest.

L'ouverture du marché ne garantit pas à elle seule la desserte optimale de certains aéroports. Une politique libérale a pour objectif de créer les conditions-cadres qui permettent à

la concurrence de jouer pleinement son rôle. Toutefois, les flux de trafic ne s'en trouveront pas automatiquement modifiés.

2.1.5 Révision de l'article 103 de la loi sur l'aviation

Nous avons également décidé de réviser l'article 103 LA, une disposition qui se compose des trois principaux éléments suivants:

- monopole en faveur de Swissair pour toutes les lignes aériennes d'intérêt général;
- l'obligation pour la Confédération de participer financièrement à cette entreprise, afin qu'elle conserve son caractère d'économie mixte;
- l'approbation obligatoire de ses statuts par le Conseil fédéral.

Toute révision dont le but unique serait d'accroître la concurrence n'aurait que peu de sens; elle doit donc déboucher sur l'abrogation de l'article 103. En effet, l'abolition du monopole ne n'obligera plus la Confédération à participer à une compagnie d'aviation ni le Conseil fédéral à approuver ses statuts. Toutefois, il faudra tenir compte ailleurs dans la loi de la situation de concurrence résultant de la suppression du monopole.

S'agissant de l'exploitation de lignes aériennes régulières, la révision prévoit une procédure à deux volets pour les entreprises de transport aérien, qu'elles soient suisses ou étrangères. L'entreprise sollicitant une concession doit déjà être titulaire d'une autorisation d'exploitation qui comprend des éléments tant économiques que techniques et opérationnels tels que la capacité financière, les droits d'utilisation ou l'organisation adéquate.

Il faudra également définir les critères applicables à l'octroi des concessions. L'idée selon laquelle la loi sur l'aviation doit conserver son caractère de loi-cadre n'est pas abandonnée pour autant. Toutefois, les éléments les plus importants des nouvelles "règles du jeu" devront au moins apparaître dans le texte de loi. En revanche, les critères décisionnels - par exemple pour l'octroi d'une concession - seront fixés dans l'ordonnance.

Le 9 décembre, nous avons soumis le projet de modification de la loi à une large consultation, dont le délai expire à fin février 1997.

2.2 Energie 2000, dialogue sur l'énergie, loi sur l'énergie

2.2.1 Energie 2000

La sixième année du programme Energie 2000 a été une période de transition: la stratégie adoptée au début a été revue avec la volonté d'atteindre les objectifs à long terme. Les cantons ont adopté un programme pour la deuxième mi-temps. Certains résultats ont pu être chiffrés.

Au chapitre des mesures volontaires, nombre de participants à Energie 2000 ont réalisé de multiples projets. La collaboration s'est encore renforcée. Les huit secteurs d'Energie 2000 offrent toute une série de bons produits, qui sont toutefois trop peu utilisés. Les organisations participantes devraient donner l'exemple. On estime que les mesures volontaires ont permis d'économiser environ 0,5 pour cent de la consommation totale d'énergie en 1995.

De nouveaux progrès ont été apportés aux conditions générales définies par l'autorité, avec notamment la mise en vigueur de l'ordonnance sur la réduction de la consommation spécifique des automobiles ainsi qu'avec les nouvelles lois cantonales sur l'énergie (AG et NW). Des difficultés subsistent dans l'exécution de l'arrêté sur l'énergie et des mesures des cantons, surtout dans certains d'entre eux, parce que les bases juridiques n'existent pas (TI, SH), parce que l'application démarre (NW, AI, AG) ou parce que les communes, chargées de l'exécution, manquent de moyens ou d'appuis (p. ex. SZ, AR, VD, VS). Au niveau fédéral, les moyens consacrés à Energie 2000 (environ 55 millions de francs par année) sont très inférieurs aux ambitions du début, qui étaient de 170 millions de francs; de leur côté, les cantons ont globalement réduit leurs engagements de 10 pour cent ces dernières années, ne conservant que 72 emplois, et abaissé leurs budgets énergétiques de 40 pour cent, à 19 millions de francs. En 1995, les mesures légales reproductibles dans des modèles ont produit des économies équivalant à 1,4 pour cent de la consommation totale d'énergie.

L'évaluation et le contrôle de gestion ont été substantiellement développés. Les perspectives énergétiques à long terme confirment que les objectifs fixés sont justes et qu'il faut les renforcer. On peut en dire autant de l'orientation d'Energie 2000 et de la démarche choisie. Une enquête sur les effets induits par ce programme a montré que jusqu'ici, les retombées sur l'environnement, les investissements et l'emploi ont été positives, mais limitées (tout juste 2 pour cent de réduction de la consommation totale d'énergie en 1995, des rejets de CO₂ réduits de 0,8 à 1,2 millions de t, 2'300 emplois créés). Il est cependant aussi apparu qu'en raison des longues périodes de rodage des mesures, tant légales que volontaires, on peut prévoir des effets nettement plus prononcés d'ici à l'an 2000 (mesures volontaires, 4 à 5 fois plus efficaces qu'en 1995). Le potentiel d'améliorations ne sera toutefois pas encore épuisé, car le développement technique continue. Les 32 enquêtes menées à ce jour à des fins d'évaluation se sont traduites par de nombreuses corrections apportées aux opérations et aux mesures, ainsi qu'aux structures organisationnelles. Il importe de mettre l'accent sur les rendements, de renforcer le marketing, de mieux faire voir au public l'utilité du programme et d'en chiffrer les effets, afin d'obtenir un effet de masse au cours de la seconde mi-temps.

Dans l'immédiat, il s'agit avant tout d'accorder une plus grande attention aux conditions générales, qui se sont bien modifiées depuis 1990. En effet, l'énergie est abondante et bon

marché; les économies d'énergie ne figurent guère parmi les préoccupations dominantes de la population et du personnel politique, car elles sont réputées inintéressantes, même si bien souvent, elles sont payantes. Il faut donc mettre l'accent sur les innovations qui y sont liés, sur la nécessité d'appliquer des techniques d'avenir, sur la création d'emplois dans des branches en expansion et sur les impératifs de l'environnement (climat et pollution atmosphérique).

Pour la seconde mi-temps d'Energie 2000, on s'appuiera sur le bilan qui vient d'être fait: les objectifs sont justes, de même que l'orientation et la recherche de partenaires qui caractérisent le programme; par contre, aucun effet de masse n'a été observé. Il faut redoubler d'efforts à tous les échelons et convaincre les participants de renforcer leur engagement et leur détermination à fournir de substantielles contributions volontaires concrètes. Quant aux moyens disponibles, ils seront plus systématiquement affectés là où leur effet sera le plus grand.

Il ressort des perspectives énergétiques à long terme que la meilleure politique qui soit ne suffira pas pour atteindre les objectifs au-delà de l'an 2000, s'agissant de la consommation d'énergie, des rejets de CO₂, de la stabilisation de la demande d'électricité ainsi que des apports croissants des agents renouvelables. Il faut donc renforcer les trois piliers du programme Energie 2000: les conditions générales fixées par la confédération doivent devenir plus efficaces, en particulier au moyen d'une loi sur l'énergie et d'une loi sur le CO₂, de même que par les mesures prises par les cantons dans le domaine du bâtiment; les mesures volontaires doivent déterminer un effet de masse; le dialogue doit s'intensifier, afin que l'on puisse résoudre les problèmes controversés, éviter un nouveau blocage de la politique énergétique et concevoir des projets susceptibles d'emporter l'adhésion. On préparera ainsi le terrain pour les prochaines grandes décisions concernant par exemple l'ouverture du marché de l'électricité, l'avenir de l'énergie nucléaire et le rôle que la Suisse doit assumer dans la politique internationale du climat et de l'énergie.

2.2.2 Dialogue sur l'énergie

Des entretiens sur l'approvisionnement à long terme en énergie et en électricité ainsi que sur le programme au-delà de l'an 2000 ont commencé en août. Ils réunissent des représentants de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, des partis gouvernementaux, de l'économie énergétique, des organisations économiques, des groupes de défense des consommateurs et des mouvements écologistes, ainsi que de l'administration fédérale. Ils visent à dégager des solutions de nature à créer un consensus sans passer par les procédures habituelles (consultation, projet du Conseil fédéral, etc.).

Au mois de novembre, on a évoqué les perspectives à long terme dans le domaine de l'énergie et leur signification pour la conjoncture économique et pour l'environnement. On s'est basé pour cela sur les études menées par l'Union suisse des centrales d'électricité (USC), la Coalition antinucléaire (CAN) ainsi que l'Office fédéral de l'énergie. L'année prochaine, il faudra approfondir des questions spécifiques, concernant par exemple les potentiels du couplage chaleur-force ou du chauffage électrique, ainsi que les questions des taxes d'incitation et de l'ouverture du marché de l'électricité. Les entretiens doivent se terminer en été 1997.

2.2.3 Loi sur l'énergie

Des négociations ont encore eu lieu en début d'année avec le comité de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, avec le Vorort et avec les organisations écologistes. Le Vorort souhaitait inscrire dans la loi des mesures supplémentaires en vue d'assurer l'approvisionnement en électricité (p.ex. un schéma fédéral d'implantation des équipements de production d'énergie) et une plus forte intégration de l'agence de l'énergie (prévue) relevant des milieux économiques. De leur côté, les organisations écologistes rejetaient l'idée d'une agence spécifiquement liée au secteur privé et réclamaient une loi efficace. Quant au comité de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, il s'opposait à l'idée d'un plan fédéral des centrales, préconisé par le Vorort, par crainte de voir réduits les droits des cantons (utilisation de la chaleur, aménagement du territoire). Le Conseil fédéral a approuvé le message et le projet de loi le 21 août et les a transmis au Parlement.

Le projet de loi sur l'énergie vise à assurer un approvisionnement et une distribution d'énergie économiques et peu polluants, l'utilisation parcimonieuse et rationnelle de l'énergie ainsi qu'un recours accru aux agents indigènes et renouvelables. Il est axé sur les principes de la subsidiarité et de la coopération. Dès lors, le Conseil fédéral est habilité à associer des organisations privées et les milieux économiques à la mise en oeuvre de la loi, en leur confiant certaines tâches. Des mesures sont prévues dans les domaines suivants:

- Directives et prescriptions en vue d'assurer un approvisionnement énergétique économique et peu polluant (compétence des entreprises du secteur énergétique pour l'approvisionnement, récupération de chaleur des centrales productrices d'électricité alimentées en combustibles fossiles, conditions de raccordement des autoproducteurs);
- Prescriptions sur l'indication de la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils et sur la réduction de cette consommation;
- Mandats législatifs confiés aux cantons dans le domaine du bâtiment (isolation thermique, décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude), possibilité de soumettre les nouveaux chauffages électriques fixes à l'octroi d'une autorisation;
- Mesures promotionnelles dans les domaines de l'information et des conseils, de la formation et du perfectionnement, de la recherche, des installations pilotes et de démonstration, des économies d'énergie, des énergies renouvelables et des rejets de chaleur.

En automne, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil national, chargée de l'examen préalable, est entrée en matière sur le projet. Il est prévu que le Conseil national traitera le projet au cours de la session de printemps 1997.

Troisième section: Questions des Commissions de gestion des Chambres fédérales

3.1 Question CE/11: Privatisation de Swisscontrol

3.1.1 Questions

La privatisation de Swisscontrol est le premier projet de la Confédération influencé par les principes essentiels du New Public Management. Dans l'optique de la concrétisation d'autres projets en suspens, il serait intéressant de connaître les premières expériences tirées de cet exemple.

- 112 Quels sont les objectifs de Swisscontrol ?
- 114 Comment le Conseil fédéral évalue-t-il les résultats obtenus par rapport à ces objectifs?
- 115 Sur quels documents se base-t-il pour évaluer l'efficacité des services de Swisscontrol sous les aspects qualitatif et quantitatif ?
- 116 Quand les documents quantitatifs permettant d'évaluer définitivement l'efficacité de l'entreprise privée Swisscontrol seront-ils disponibles ?

3.1.2 Réponses

Les services de la navigation arienne n'ont jamais été confiés à l'administration, mais d'abord à un organisme de droit privé (société anonyme), en l'occurrence à Radio-Suisse S.A. jusqu'en 1987 et, après la restructuration de celle-ci, à Swisscontrol, créée le 1er janvier 1988. Dans un premier temps, la confédération finançait cette dernière en remboursant toutes ses dépenses. Pour rentrer dans ses fonds, elle soumettait les usagers au versement de redevances de navigation arienne couvrant les coûts.

L'intégration totale d'une entreprise privée dans le budget de la Confédération ne pouvait donner satisfaction à long terme. En effet, comme l'entreprise n'assumait aucune responsabilité financière, l'une des conditions essentielles pour qu'elle soit gérée de façon rentable faisait défaut. Le Conseil fédéral a donc décidé de détacher Swisscontrol du compte de la Confédération et de lui confier la responsabilité financière en lui cédant non seulement le droit de prélever les redevances, mais encore l'obligation de gérer les installations et les constructions (projet FINSELB).

On ne peut pas vraiment parler de "privatisation" en pareil cas puisqu'il s'agit en fait uniquement de rendre les services de navigation aérienne totalement autonomes, en deux étapes: la création de Swisscontrol en 1988 et, selon le projet FINSELB, son accès à l'autonomie financière dès 1996. Aux termes de la loi, l'entreprise doit néanmoins rester la propriété de la Confédération (participation majoritaire).

- 112 Swisscontrol assure les services de navigation aérienne dans les secteurs qui lui sont confiés par la Confédération. Les modalités sont fixées dans deux ordonnances, l'une du Conseil fédéral, l'autre du département (cf. RS 748.132.1, 748.132.11). De manière générale, la société a pour mandat de veiller au déroulement sûr, efficace et économique du trafic aérien sur les aéroports et dans l'espace aérien suisse ainsi que dans les secteurs des espaces étrangers limitrophes délégués à notre pays.

Le conseil d'administration, auquel siègent des représentants de la Confédération, des aéroports nationaux et des usagers, définit chaque année les objectifs tant économiques que stratégiques de la société. À cet égard, le prix des prestations, c'est-à-dire les redevances de navigation aérienne, revêt une importance particulière. Selon les objectifs à moyen terme fixés par le conseil, Swisscontrol doit, tout en maintenant la qualité de ses prestations et en assurant la couverture intégrale de ses coûts, réduire les redevances pour les situer dans la moyenne de celles qui prévalent en Europe occidentale; actuellement elles sont les plus chères.

- 114 La fondation de Swisscontrol en 1988 ainsi que l'octroi d'importantes attributions dans le secteur opérationnel et dans celui du personnel ont permis à la Suisse d'absorber à temps l'énorme augmentation du trafic aérien, tout en fournissant sans cesse des prestations de qualité. Pour atteindre un tel objectif, il a fallu accroître fortement les dépenses de personnel et investir de façon substantielle dans de nouvelles technologies, d'où une augmentation disproportionnée des coûts et des redevances. La responsabilité financière insuffisante et le manque de dynamisme sur le marché dans une situation de monopole ne sont certainement pas étrangers à cette évolution.

Le projet FINSELB, seconde étape de l'autonomie, donne à Swisscontrol la plus grande marge de manoeuvre possible en matière de gestion. Ainsi, tant la direction que le conseil d'administration seront davantage responsables des résultats. En 1997, la société réduira pour la première fois les redevances de route et d'approche (- 2,7 et - 3 %). A moyen terme, d'autres baisses devraient intervenir, notamment du fait que le conseil d'administration a décidé, au mois d'octobre 1996, de regrouper tous les services administratifs dans un seul site et de n'avoir plus tard qu'un seul centre opérationnel. Il a en outre arrêté d'autres mesures visant à réduire les frais de personnel.

- 115 Il faut tenir compte de nombreux éléments pour évaluer l'efficacité des services sous les aspects qualitatif et quantitatif. Citons à cet effet l'ensemble du trafic aérien, l'effectif du personnel et ses coûts, la valeur des installations acquises, les redevances, le nombre de contrôleurs employés, le personnel en formation, la ponctualité du trafic ainsi que sa sûreté, mesurable au nombre annoncé de risques de collision.
- 116 On ne pourra évaluer définitivement les effets de l'autonomie financière de Swisscontrol que lorsque la société aura achevé de se transformer en une entreprise performante opérant à des coûts avantageux pour les usagers, c'est-à-dire dans cinq ans environ.

3.2 Question CE/12: Surveillance de la NLFA

3.2.1 Questions

L'Etat-major de contrôle et de coordination de la NLFA "EMCC" doit être dissout et remplacé par un "organe consultatif".

- 121 Comment le DFTCE et le Conseil fédéral assureront-ils la surveillance après cette réorganisation?
- 122 Comment le contrôle des maîtres de l'ouvrage est-il organisé et comme sera-t-il assuré à l'avenir?
- 123 Les tâches de l'Office fédéral des transports (OFT), service responsable de l'approbation des plans, sont-elles compatibles avec sa fonction de surveillance et l'ancienne fonction qu'il assurait en tant que maître de l'ouvrage?

3.2.2 Réponses

- 121 Les expériences faites jusqu'ici avec la subdivision de la surveillance opérationnelle du projet NLFA entre l'Office fédéral des transports (OFT) et l'EMCC ont montré qu'une telle séparation peut conduire à des doubles emplois et à des incertitudes. C'est pourquoi certaines tâches de l'EMCC doivent passer à l'OFT. Ce dernier surveille et contrôle directement le projet sur la base de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les compétences pour la NLFA et, dans la mesure où cela n'est pas mentionné spécialement, au titre de la surveillance qu'il exerce normalement sur les transports publics. En vertu de cette ordonnance l'OFT veille notamment à garantir en permanence la qualité en matière de coûts, de délais et de prestations et fait rapport chaque semestre au chef du DFTCE à l'intention de la Délégation des finances des deux Conseils. La section AlpTransit, créée à cette fin en 1995 et rattachée à la Division Infrastructure de l'OFT, est chargée de la surveillance de la NLFA.

Etant donné la nouvelle répartition des tâches, le Conseil fédéral modifiera l'ordonnance sur les compétences pour la NLFA dès que le Parlement aura approuvé les nouvelles bases légales de l'arrêté sur le transit alpin. D'ici là, le DFTCE coordonnera la surveillance opérationnelle du projet entre l'OFT et l'EMCC. Par une directive spéciale sur la coordination, du 27 janvier 1995, le contrôle fédéral des finances a fixé en outre les compétences des divers organes de contrôle (EMCC, OFT, chemins de fer) en ce qui concerne le projet AlpTransit.

- 122 Tous les "maîtres de l'ouvrage" (CFF, BLS, RhB, FO, SOB et BT) participant aux projets "NLFA" et "Intégration de la Suisse orientale" ont mis en place un système de contrôle de gestion pour AlpTransit (prestations, coûts, délais) ou sont en train de le faire. Par ailleurs, les CFF procèdent à l'introduction d'un vaste système de gestion de la qualité. Pour des raisons bien compréhensibles, les ressources en personnel sont parfois encore limitées dans ce domaine. Il faudra attendre les décisions finales en matière de construction (votation populaire sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics), qui ne

tomberont pas avant 1998, pour qu'elles soient adoptées aux exigences qui prévaudront à ce moment-là.

Le 7 juillet 1995, le chef du DFTCE a édicté la directive (1ère partie) sur les contrôles NLFA. Elle sert à établir des principes uniformes et à régler les échanges d'informations dans tout le contrôle du projet NLFA. Une version actualisée et complétée sera fournie au début de février 1997. Elle constituera la base du système de contrôle complet et axé sur l'avenir, indispensable à la surveillance du projet et à l'alarme précoce des autorités. La version disponible en février 1997 contiendra des instructions contraignantes pour l'OFT et les maîtres de l'ouvrage (chemins de fer) quant aux rapports, aux structures des projets et au contrôle des coûts, des délais, des soumissions et des contrats.

- 123 Selon les prescriptions actuelles sur la procédure, le DFTCE est l'autorité compétente pour l'approbation des plans; il procède à celle-ci en première instance. L'autorité de recours est le Tribunal fédéral. Les avant-projets sont aussi approuvés par le Conseil fédéral, sur proposition du DFTCE. L'OFT intervient uniquement lors de la préparation des décisions incombant au département. S'agissant de l'approbation des plans, il procède à l'instruction selon les directives du DFTCE. Cela étant, l'OFT ne peut être considéré comme partial ni lors de l'approbation des plans, ni lors de la décision sur l'avant-projet liée à ses anciennes activités pour la NLFA. Il peut donc assurer de manière indépendante la surveillance de la NLFA, prescrite par la loi.