

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion

La Suisse a dû, en 1997 aussi, se mettre au diapason de l'économie globale pour maintenir sa position dans un contexte international difficile. La pression exercée par la concurrence, qui s'est renforcée dans le monde entier, a provoqué des fusions particulièrement spectaculaires dans le secteur des banques et des assurances. La poursuite de la restructuration, qui s'est étendue à des activités commerciales jusqu'à présent limitées au marché suisse (construction, santé, infrastructure, administration publique, agriculture), renforce la compétitivité des entreprises qui innovent, mais elle a eu, dans l'immédiat, des répercussions défavorables sur le marché du travail et sur le climat social. Après une longue attente, on a pu enregistrer en 1997 une légère reprise de l'économie, qui se traduira probablement par une progression d'un demi pour cent. Et n'oublions pas que nous devons en grande partie notre prospérité actuelle aux secteurs de notre économie traditionnellement tournés vers l'extérieur et que la mondialisation comporte aussi, pour un pays hautement industrialisé comme la Suisse, des chances nombreuses dont il faut savoir tirer parti.

La discussion a aussi été marquée par le contexte international dans d'autres secteurs de la politique fédérale. La controverse sur le passé de la Suisse a montré que notre pays n'est pas suffisamment intégré aux structures internationales. La Suisse a fait l'objet de vives attaques à l'étranger, en raison de l'attitude adoptée durant la Seconde guerre mondiale, ce qui a provoqué, sur le plan national, un grand débat sur le rôle que notre pays avait joué à l'époque. La situation est également peu satisfaisante sur le plan de notre politique européenne, du fait que 1997 n'a pas vu non plus le terme des négociations bilatérales avec l'Union européenne (UE).

Le Conseil fédéral est persuadé que la Suisse ne saurait se soustraire impunément à l'évolution internationale ou ne pas tenir compte de ces conditions-cadres. Durant l'année sous revue, notre politique extérieure a eu pour priorité la conclusion rapide des négociations bilatérales avec l'Union européenne, qui n'ont pu être menées à terme en 1997 en dépit des grands efforts déployés et de la souplesse dont la Suisse a fait preuve. Le Conseil fédéral a déclaré à plusieurs reprises que ce resserrement de nos relations avec l'UE devra être suivi d'autres mesures d'intégration. Enfin, en 1997, le Conseil fédéral a intensifié sa collaboration avec l'OTAN en matière de politique de sécurité dans le cadre du «partenariat pour la paix».

Vu les difficultés auxquelles l'économie a dû faire face, les mesures en faveur du maintien du bien-être général sont restées prioritaires en 1997. Le maintien de la compétitivité et par conséquent la protection de l'emploi et la création de nouvelles possibilités de travail incombe avant tout à l'économie privée. Mais cela requiert des conditions-cadres fixées par l'Etat et qui ne défavorisent pas les protagonistes sur le plan international, tout en permettant de transformer les structures et de faire en sorte que les coûts sociaux de ces transformations puissent être supportés. En raison de la précarité du marché de l'emploi, il a fallu, en 1997 aussi, prendre des mesures de sauvegarde dans ce domaine. Le Conseil fédéral a proposé un programme d'investissement de 560 millions de francs et a lié les dispositions correspondantes, qui influenceront favorablement et à longue échéance sur l'attrait qu'exerce la Suisse en tant que place économique et sur notre compétitivité, à une réforme de l'imposition des sociétés. La mise au point de projets relatifs à une

structure pour les hautes écoles spécialisées, la volonté affirmée d'engager une réforme de la formation professionnelle et la révision de la législation concernant les universités notamment, sont à citer parmi les mesures prises en faveur du développement de la formation et de la science, deux facteurs d'amélioration de la productivité d'une importance vitale pour notre économie.

La poursuite du démantèlement des structures entravant la concurrence sur le marché intérieur a été un autre élément important de la politique économique en 1997. Par la libéralisation opérée dans le secteur des postes et des télécommunications au cours de l'exercice, le Conseil fédéral a réussi à obtenir que les entreprises Télécom et La Poste nouvellement créées apparaissent sur le marché, dotées d'une nouvelle structure, en même temps que leurs concurrents internationaux dans l'UE. Le Conseil fédéral a également fait avancer les travaux concernant la libéralisation de la législation sur le marché de l'électricité, la simplification de la procédure touchant les autorisations relatives à l'infrastructure et la politique agricole. Il avait précédemment soumis au Parlement des propositions concernant l'aménagement de l'infrastructure des transports et une politique des transports eurocompatible.

La politique financière du Conseil fédéral vise aussi notamment à protéger et à renforcer à long terme la place économique suisse. Les dispositions prises en 1997 sont conformes à une conception générale de la politique des finances par laquelle le gouvernement cherche à réduire les dépenses par un train de mesures de stabilisation et à consolider les assurances sociales; pour ce qui est des recettes, les propositions qu'il a faites se limitent à des mesures relatives au financement des projets d'infrastructure des transports publics et du secteur de l'AVS et de l'AI, ainsi qu'à une prolongation des mesures concernant le pourcentage de salaire pour l'assurance-chômage. Le Conseil fédéral a présenté en 1997 un projet fixant l'objectif à atteindre en 2001 en matière budgétaire; selon ce projet, une disposition constitutionnelle doit obliger le gouvernement et le Parlement à engager une procédure obligatoire d'assainissement. Afin d'y parvenir, il a entrepris l'élaboration d'un programme de stabilisation pour 1998 qui doit permettre de réaliser des économies de quelque

deux milliards de francs dans les secteurs des prestations à caractère social, des transports, de la défense nationale, de la formation et de la recherche, de l'agriculture et des relations internationales. Sur le plan des recettes, le Conseil fédéral a surtout cherché à préserver la substance fiscale et à mener à bien les projets pendants (part de l'impôt sur la valeur ajoutée affectée à l'AVS/AI, financement des transports publics).

En raison de la transformation des structures de l'économie et en raison des difficultés budgétaires, le débat public portant sur les questions de politique sociale a été particulièrement important en 1997 aussi. Bien qu'une aide de l'Etat soit devenue encore plus nécessaire, le Conseil fédéral a renoncé, en 1997, à prendre des décisions engageant l'avenir dans le domaine des institutions de prévoyance sociale, parce que les travaux fondamentaux concernant les possibilités de financement des assurances sociales (IDA FiSo 2) étaient encore en chantier. L'effort a porté principalement sur la consolidation des instruments existants, comme – par exemple – sur les bases financières de l'AVS et de l'AI. La seule exception a été le projet d'assurance-maternité qui doit permettre de réaliser un postulat essentiel et déjà ancien de la politique sociale et familiale, conforme également au principe de l'égalité.

Les commémorations de l'année 1998 constituent une excellente occasion de réfléchir aux origines de notre Etat et de renforcer la concorde nationale. Le Conseil fédéral a décidé en 1997 de soutenir un certain nombre de projets qui visent à améliorer la compréhension entre les différentes parties du pays ou qui traitent de notre identité nationale. Il a aussi décidé d'améliorer la coopération entre la Confédération et les cantons. A l'avenir, le Conseil fédéral entretiendra des relations régulières, dans le cadre du «dialogue confédéral», avec des représentants de la conférence des gouvernements des cantons, afin de traiter les questions qui pourraient se poser entre la Confédération et les cantons suffisamment tôt et dans un esprit constructif; il entend également associer davantage les cantons à la politique étrangère. Pour le Conseil fédéral, la «Fondation Suisse solidaire» créée en 1997 est un point de repère, aujourd'hui comme à l'avenir. Elle doit nous permettre de renforcer notre solidarité traditionnelle avec les

faibles et les démunis dans notre pays comme à l'étranger et exprimer notre reconnaissance pour la paix et la démocratie dont a joui notre Etat depuis sa fondation. Enfin, le Conseil fédéral donne le même sens à la création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoa dans le besoin, témoin de la solidarité avec les victimes des persécutions qui ont eu lieu durant la Seconde guerre mondiale.

Dans l'ensemble, il s'avère qu'il a été possible de faire aboutir des projets importants en 1997. Les grandes options fixées dans le programme de la législature de 1995 à 1999, à savoir le maintien du bien-être général, ainsi que le renforcement de la capacité d'action de l'Etat et de la cohésion nationale, resteront donc les constantes de la politique du Conseil fédéral. Le présent rapport rappelle les objectifs que le gouvernement s'était fixés pour 1997 et indique dans quelle mesure ils ont été atteints. Il est vrai que diverses mesures ont dû être reportées et certains objectifs n'ont été que partiellement atteints. Il ressort d'une analyse de la situation que la prise de décision par le Conseil fédéral est affectée d'une part par les conditions-cadres qui lui sont imposées tant sur le plan national qu'international, et d'autre part par les insuffisances des structures administratives traditionnelles. De plus, la complexité et

l'ampleur des tâches à exécuter par l'administration se sont considérablement accrues.

Un dernier point sur lequel le Conseil fédéral a porté son effort en 1997 a été l'élimination des insuffisances signalées – de la constitution, de la structure fédérative de l'Etat, des structures gouvernementales et administratives – et l'adaptation de nos institutions aux exigences modernes. Le Conseil fédéral a mis en vigueur en octobre 1997 une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et a pris d'importantes décisions concernant l'adaptation des structures traditionnelles de l'administration en se fondant sur cette loi. Dans le cadre de la réforme de la constitution, il a également décidé de soumettre bientôt au Parlement des propositions relatives à une réforme de la direction de l'Etat. Cette réforme aura pour objet d'adapter notre système gouvernemental qui date de la deuxième moitié du 19e siècle aux transformations qui se sont produites depuis tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif et de renforcer le gouvernement dans une mesure adéquate. A cet effet, le Conseil fédéral a déjà pris certaines dispositions immédiatement applicables. A condition que ces propositions soient réalisées, le Conseil fédéral regarde l'avenir avec confiance.

Première section:

**Points essentiels de la
gestion du Conseil fédéral**

Le cadre institutionnel et financier

Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution

Fondation «Suisse solidaire»

A l'occasion du discours «La Suisse et son histoire récente» prononcé le 5 mars 1997, le président de la Confédération Arnold Koller lançait, avec l'accord du président de la Banque nationale suisse (BNS), l'idée d'une fondation de solidarité appelée à intervenir en Suisse comme à l'étranger. Bien que cette idée ait pris naissance dans le cadre des discussions sur le rôle joué par la Suisse lors de la Seconde guerre mondiale, la Fondation n'a de lien direct ni avec la politique menée alors par la Suisse ni avec la reconnaissance de quelconques engagements. Le but de la Fondation est plutôt de consacrer une nouvelle façon de penser et de vivre la solidarité, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales. Dans ce sens, on peut y voir un signe de reconnaissance à l'occasion du 150e anniversaire de l'Etat fédéral, synonyme de paix et de démocratie pour les habitants de ce pays. Résolument tourné vers l'avenir, un tel projet vise en outre à renouveler la tradition humanitaire de la Suisse et à renforcer la cohésion nationale. Le Conseil fédéral a confié au Département fédéral des finances la direction et la coordination du projet.

Institués au printemps 1997 par le DFF et présidés par MM. Ulrich Bremi et Hermann Fehr, deux groupes de travail ont été chargés de donner forme concrète au financement et aux activités de la

Fondation. Avec le concours de tous les milieux intéressés, ces deux groupes ont remis fin octobre déjà leurs rapports finaux. Le Conseil fédéral a approuvé les lignes directrices des rapports Bremi et Fehr le 29 octobre 1997 et a chargé le DFF de préparer le plus rapidement possible, à partir de ces premiers éléments, les bases légales nécessaires à la réalisation du projet.

Le but essentiel de la Fondation consiste à promouvoir un avenir digne pour celles et ceux qui sont exposés à la pauvreté, à la violence ou à la précarité. Dans cette optique, elle portera une attention particulière aux enfants et aux adolescents. Identifier et résoudre durablement des problèmes qui vont croissant correspond aux objectifs porteurs d'avenir de la Fondation. Ceux-ci pourront être atteints au moyen de trois instruments: soutien de projets à long terme, financement d'actions urgentes et attribution périodique d'un Prix de la solidarité. Les ressources financières nécessaires à ces prestations proviendront de la gestion d'une partie des réserves d'or, d'un montant de 7 milliards de francs, que la BNS va transférer à la Fondation. Toutefois, la révision des articles constitutionnels sur la monnaie (art. 38 et 39 cst.) est la condition préalable à ce type de financement. D'importants travaux préliminaires ont déjà été effectués en 1997 dans ce domaine; ils sont présentés plus en détail dans la deuxième section.

Réforme des institutions de direction de l'Etat et application de la LOGA

Au-delà de la réforme de la constitution fédérale, dont l'examen préalable est achevé au Parlement,

l'année 1997 a été marquée par deux thèmes principaux en matière de réformes institutionnelles: les travaux préliminaires concernant une réforme des institutions de direction de l'Etat (incluant des mesures immédiates) et l'application de la nouvelle loi du

21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

L'adoption de la nouvelle LOGA constituait un objectif essentiel de la première phase de la réforme du gouvernement, qui doit prendre place dans le cadre de la constitution en vigueur. L'institution de secrétaires d'Etat ayant été refusée par le peuple en 1996, le Conseil fédéral a décidé le 16 avril 1997 d'avancer la deuxième phase, non inscrite au programme de la législature. De plus, dans le cadre de la réforme de la constitution, il a décidé d'en faire un nouveau train de mesures comprenant, outre la réforme du gouvernement, une réforme du Parlement et la redéfinition des rapports entre le gouvernement et les Chambres.

Le 1er mai 1997, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental de lui présenter jusqu'à la fin de l'année les bases de décision pour un train de réformes des institutions de direction de l'Etat. Il s'agissait d'adapter l'organe gouvernemental aux exigences actuelles et de le renforcer, tout en respectant le principe de collégialité. De plus, le train de réformes devait régler au niveau constitutionnel les problèmes d'organisation et de procédure décisionnelle de l'Assemblée fédérale, ainsi que le partage des tâches entre le Parlement et le gouvernement, notamment ce qui a trait aux orientations politiques, à la législation, à la politique extérieure, aux compétences financières et à la haute surveillance. Ces travaux préliminaires ont pu être achevés à la fin de 1997.

A titre de mesures immédiates, le Conseil fédéral a pris le 3 septembre 1997 de premières décisions dans ce sens. D'une part, il a décidé d'adapter des procédures en vigueur, de manière à ce que l'on puisse mieux relever certains défis, tels le rôle de la Suisse durant la Seconde guerre mondiale, l'affaire Nyffenegger ou l'épidémie d'ESB. D'autre part, constatant le rôle primordial de l'information dans les situations difficiles, il a décidé de centraliser cas par cas l'information, soit à la Chancellerie fédérale, soit auprès d'un seul département. Ces questions sont abordées en détail dans la troisième section. Enfin, dans la perspective des décisions du Conseil fédéral, la Conférence des secrétaires généraux a reçu pour nouveau mandat d'intervenir davantage dans la

procédure d'élimination des divergences, de manière à régler avant les séances du Conseil fédéral les conflits techniques et à permettre au collège de délibérer et décider des seules questions importantes.

Finalement, l'exercice de conduite stratégique 1997 (ECS 97), qui s'est déroulé du 10 au 14 novembre 1997, a été consacré à l'examen de la question suivante: dans quelle mesure les structures existantes sont-elles aptes à répondre aux situations extraordinaires ?

Les travaux relatifs à l'application de la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (en vigueur depuis le 1.10.1997) forment également l'un des points essentiels de 1997. Se fondant sur les analyses menées pour neuf ensembles de tâches et accompagnées par une entreprise-conseil externe, le Conseil fédéral a pris au printemps de 1997 ses premières décisions au sujet de la réorganisation de l'administration. Il s'est inspiré pour ce faire des buts de la réforme: efficacité, rentabilité, économicité, réponse aux impératifs de gestion et optimisation des structures. Des solutions ad personam sont des exceptions. D'autres décisions ont suivi durant l'année sous revue, et les départements ont planifié la phase de réalisation. En tout, ce sont quelque 1'700 personnes et 1,5 milliard de francs d'enveloppes budgétaires qui changent de département. Le transfert d'attributions lié à l'opération permettra une répartition plus homogène et plus équilibrée des tâches entre les départements.

Les principales innovations de 1997 sont les suivantes:

- une meilleure coordination entre le DFAE et le DFE et un réexamen de la répartition des tâches entre eux dans le domaine de la coopération au développement. En matière d'aide aux pays de l'Est, une nouvelle délimitation des compétences a vu le jour, chaque office se concentrant sur ses tâches essentielles;
- la concentration, au DFI et au DFE, des domaines de la formation, de la recherche et de la technologie, soumis à une gestion commune des prestations et des ressources;
- la concentration, au DFJP, des tâches liées aux migrations et une meilleure coordination au sein de ce département;

- le regroupement de la protection civile des populations et de la défense militaire au nouveau Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS);
- la réorganisation interne du DFE par l'institution d'un service économique central, la transformation de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en un Office fédéral du développement économique et de l'emploi, la création d'un nouvel Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, et la suppression de l'Office fédéral des questions conjoncturelles;
- le regroupement des tâches concernant l'environnement avec les secteurs des transports et de l'énergie au sein du nouveau Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC);
- la réorganisation du domaine des constructions, des immeubles et des achats par la création d'un office des infrastructures au DFF et la définition de secteurs en matière de constructions des EPF et du DDPS;
- la réorganisation et la réorientation du domaine de l'informatique et des communications internes.

Enfin, la LOGA a créé les bases légales nécessaires à l'introduction de méthodes visant une gestion de l'administration orientée vers l'efficacité. Dans cette optique, un rôle clé est dévolu à la gestion d'unités administratives par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (projet GMEB, en application de l'art. 44, 1er al., LOGA). A titre expérimental, l'Institut suisse de météorologie et l'Office fédéral de

la topographie ont été soumis au statut GMEB à compter du 1er janvier 1997. Des onze autres unités susceptibles de passer à ce statut, une y est soumise depuis le 1er janvier 1998, sur décision du Conseil fédéral du 19 novembre 1997: il s'agit du Centro sportivo nazionale della gioventù à Tenero (CST). Le Conseil décidera au début de 1998 du statut de la Monnaie fédérale. La troisième section fournit des informations complémentaires à cet égard, et aborde également les problèmes de la surveillance des unités administratives décentralisées ou juridiquement autonomes.

Toutes ces innovations organisationnelles exigent également l'adaptation de divers actes normatifs. Vers la fin de l'année, un premier pas a été franchi par l'adaptation des ordonnances d'exécution de l'ancienne loi sur l'organisation de l'administration (LOA) les plus importantes au nouveau texte de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

Enfin, ces réformes et adaptations touchent également des personnes, dont l'inquiétude bien compréhensible risque de susciter des oppositions. Toutefois, la nécessité des réformes est rarement contestée et la volonté d'y contribuer est assez répandue. Les oppositions ne se manifestent pas tellement à propos des modifications les plus importantes, mais bien plutôt lorsque l'information et la participation des personnes concernées font défaut. Par rapport aux changements, le travail de persuasion joue un rôle primordial à tous les échelons. Le Conseil fédéral accorde ainsi une grande importance à la transparence des processus de réforme et à la participation active des personnes concernées.

Politique budgétaire et finances fédérales

Programme de stabilisation, objectif budgétaire 2001, examen des subventions fédérales

Malgré quelques premiers signes de reprise économique et une grande rigueur lors de l'établissement du budget, la situation des finances fédérales reste préoccupante. Le budget 1998 et le plan financier 1999–2001, approuvés par le Conseil fédéral le 29 septembre 1997, prévoient des déficits allant de 3,4 à 7,4 milliards de francs par an, pour autant que la croissance économique se consolide et que le renchérissement reste modéré. La croissance ininterrompue de la dette de la Confédération est particulièrement inquiétante. En effet, celle-ci passera le seuil des 100 milliards l'année prochaine. Compte tenu de cette évolution, la Suisse ne pourra pas apparaître, à l'aube du prochain millénaire, comme un pays aux finances saines, ayant la faculté d'agir et disposant d'assurances sociales solides. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral entend retrouver progressivement l'équilibre budgétaire d'ici à 2001, sans toutefois porter atteinte à la conjoncture. Sa stratégie budgétaire comprend les éléments suivants: Par le biais d'une disposition constitutionnelle, l'objectif budgétaire 2001, soumis aux Chambres le 16 juin 1997, oblige le Conseil fédéral et le Parlement à rééquilibrer le budget à moyen terme. L'objectif sera atteint si le déficit ne dépasse pas un milliard en 2001. En cas d'échec, le Conseil fédéral fixera le montant à économiser conformément à l'article relatif à l'assainissement des finances. Il décidera en outre de coupes supplémentaires ou proposera au Parlement les modifications de lois requises pour procéder à de nouvelles économies. Le Parlement pourra opter pour d'autres priorités, mais il devra respecter le montant fixé. Si les objectifs inscrits dans la constitution ne sont pas atteints, il sera possible de prolonger de deux ans le délai prévu pour atteindre l'équilibre budgétaire. Ce délai est nécessaire pour réaliser le train de mesures prévu. L'objectif budgétaire 2001 renonce à énumérer concrètement les différentes mesures d'économie; il s'agit là d'un ob-

jectif à propos duquel le peuple et les cantons devront se prononcer.

L'équilibre budgétaire ne pourra être atteint que grâce à une budgétisation et une planification financière rigoureuses ainsi qu'à la réalisation de différents projets de réforme. Le Conseil fédéral a franchi une première étape vers l'assainissement dans le cadre du budget 1998. Abstraction faite des facteurs spéciaux (pic de dépenses pour les CFF, programme d'investissement 1997) et en supposant que le renchérissement s'élève à 1,5 pour cent, les dépenses devraient progresser de 1,3 pour cent seulement. D'après les hypothèses retenues, les déficits et la croissance des dépenses régresseront progressivement durant les années 1999 à 2001 prises en considération par le plan financier; une modification de la tendance se dessine en matière de dépenses.

L'assainissement des finances nécessitant des mesures spéciales, le Conseil fédéral envisage de proposer des économies d'un montant de deux milliards grâce au programme de stabilisation 1998. A cet effet, il a pris des décisions importantes le 10 septembre et le 1er décembre 1997 quant à la manière de procéder et à l'orientation générale du programme. Celui-ci est basé sur des modifications de lois et sur des coupes dont les effets se feront sentir progressivement à partir de 1999. Les mesures sont focalisées sur les domaines financièrement les plus importants: la prévoyance sociale, le trafic et la défense nationale. Différentes mesures d'accompagnement devraient permettre d'éviter que les économies réalisées soient annulées ultérieurement par une extension des tâches et une hausse des crédits. Il importe simultanément de mettre en place les recettes prévues qui devraient rapporter plusieurs milliards de francs, à savoir le pour-cent supplémentaire de TVA pour financer l'AVS/AI, déjà prévu dans la constitution, le maintien provisoire du troisième pour-cent de cotisation salariale en faveur de l'assurance-chômage et les propositions de financement des transports publics. Il s'agit également de sauvegarder notre substance fiscale et de compenser les pertes ou les allègements fiscaux proposés. Afin que l'ensemble du

train de mesures reste cohérent, une vaste consultation réunira toutes les forces politiques et économiques du pays. Celle-ci devrait permettre une harmonisation adéquate des différentes mesures.

Conjointement aux projets de réforme déjà décidés (péréquation financière, réforme de l'administration, etc.), près de 160 aides financières et indemnités ont fait l'objet d'un réexamen approfondi sur la base de la loi sur les subventions. Les résultats de ces travaux ont été publiés dans le rapport sur les subventions qui a été approuvé par le Conseil fédéral le 25 juin 1997. Dans un premier temps, les examens ont notamment porté sur les domaines de la circulation routière, de la formation et de la recherche fondamentale, des relations avec l'étranger et de l'agriculture. L'examen des autres aides financières et indemnités devrait être achevé à fin 1998. Bien que

l'examen des subventions ne constitue pas un programme d'économies à proprement parler, l'application systématique des mesures proposées devrait, à long terme, alléger le budget de la Confédération de plusieurs centaines de millions. A cela s'ajoute que de nombreuses mesures sont préconisées en vue d'améliorer la gestion et l'efficacité des subventions. Il s'agira de simplifier les structures actuelles et les procédures, de supprimer les prestations surannées, de réduire les subventions trop généreuses et d'encourager plus efficacement les domaines négligés jusqu'ici. Le deuxième rapport sur les subventions n'est en revanche pas encore terminé. Il rendra compte des résultats de la deuxième série d'examens des subventions et de la mise en oeuvre des mesures figurant dans le premier rapport.

Les tâches essentielles

Economie et compétitivité

Programme d'investissement et réforme de l'imposition des entreprises

Dès 1995, la conjoncture tendue a amené la Confédération et nombre de cantons, inquiets de voir les déficits budgétaires se creuser, à donner la priorité, dans leur politique financière, à la lutte contre les déficits. A cette politique financière restrictive, se sont ajoutées les lourdes conséquences, en 1995, de l'appréciation exagérée du franc suisse. Ces phénomènes sont survenus dans une économie qui devait déjà absorber les nouvelles ressources libérées par les réformes structurelles des marchés et des entreprises. De plus, les engagements hérités de la haute conjoncture, par exemple dans les secteurs des banques et de la construction, n'étaient pas encore éliminés. La conjoncture s'est donc encore détériorée en 1996, phénomène accentué par l'évolution en Europe. Le chômage, qui touchait 143'000 personnes en septembre 1995, a atteint un niveau record en 1997: au mois de février, on dénombrait 206'291 chômeurs.

Décidés en décembre 1996 par les Chambres fédérales, le blocage de 2% des crédits inscrits au budget ainsi que les coupes dans le plan financier ne pouvaient plus, dès lors, être appliqués sans autre. Dans le cadre de sa politique conjoncturelle, le Conseil fédéral a ainsi proposé au parlement de libérer des fonds bloqués. Un montant de 560 millions a été mis à disposition pour stimuler au mieux l'économie. Afin que ce demi-milliard suscite un volume de commandes de 2½ milliards de francs, une petite partie des rubriques réduites de 2% en décembre ont retrouvé leur niveau antérieur. En pratique, les rubriques concernant les investissements (sauf au DFTCE et au DMF) ont été maintenues (43 millions). Les 518 millions restants ont été consacrés – conformément au message du Conseil fédéral du 26 mars

1997 – aux mesures suivantes : contribution fédérale au maintien des infrastructures cantonales et communales (supplément d'investissement de 200 mio. de fr.), maintien de l'état des routes nationales (154 mio. de fr.), maintien de l'état des constructions fédérales (100 mio. de fr.), contributions fédérales à l'utilisation parcimonieuse de l'énergie par les particuliers (64 mio. de fr.). Le Parlement, en rabotant d'autant la contribution aux constructions fédérales, a accordé 20 millions à la Commission pour la technologie et l'innovation et 60 millions pour la mise en oeuvre de mesures en faveur de places d'apprentissage.

La part des investissements de la construction dans le produit intérieur brut avait atteint un niveau plancher, inconnu jusqu'alors en Suisse. Le programme d'investissement s'est donc axé sur le secteur de la construction. Pour éviter de charger à long terme les budgets publics, les projets des cantons et des communes qui concernaient de nouvelles constructions n'ont plus eu droit à une aide (à la différence du bonus à l'investissement de 1993). Pour ce qui est des routes nationales (entre autres l'A1 en Argovie et le tunnel du San Bernardino sur l'A13) et des constructions fédérales, seules des réfections, qui étaient de toute façon prévues, ont été entreprises. Dans de nombreux projets publics, l'accent est mis sur les politiques énergétique et environnementale (ce fut également le cas avec le bonus à l'investissement pour les mesures de rénovation effectuées par des maîtres d'oeuvre privés).

Le programme d'investissement a stimulé la conjoncture, avant même que la Confédération ne procède aux versements. Ces derniers atteindront en 1998 un maximum, soit 250 millions de francs, pour se réduire à 200 millions en 1999. Le nombre plus élevé de commandes provenant de la construction

publique depuis le milieu de l'année semble avoir freiné la chute dans la construction. Dans ce secteur, les prévisions pour 1998 ne parlent pas véritablement de « reprise » mais d'une « stabilisation à bas niveau ». Le programme d'investissement prévient, et c'est à porter à son actif, de nouvelles pertes d'emplois sur un marché actuellement tendu. On s'attend à une embellie dans la construction en 1999. Il faudra cependant que se confirme l'an prochain l'évolution légèrement positive qui s'est amorcée.

Pour compléter les éléments du programme d'investissement propres à stimuler la demande, le Conseil fédéral a demandé que soit assouplie, pendant l'exercice, la lex Friedrich (pour les immeubles industriels). Il a aussi fait des propositions visant à réformer l'imposition des entreprises, en se limitant volontairement, dans cette réforme, aux domaines prioritaires.

La loi sur la réforme de l'imposition des sociétés, telle qu'elle a été adoptée en fin de compte le 10 octobre 1997, comprend diverses modifications de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), de la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID), de la loi sur les droits de timbre (LT) et de la loi sur l'impôt anticipé (LIA). Les amendements principaux concernent les mesures suivantes:

- L'exonération fiscale du rendement des participations (dividendes par ex.) sera étendue aux bénéfices sur participations qu'un holding réalise en vendant une participation d'au moins 20 pour cent au capital d'une autre société. Par ailleurs,

Nouvelle réglementation de la poste et des télécommunications

Le 30 avril, les Chambres fédérales ont approuvé les lois sur les télécommunications (LTC), sur la poste (LPO), sur l'organisation de la Poste (LOP) et sur l'entreprise de télécommunications (LET). Le Conseil fédéral a décidé qu'elles entreraient en vigueur le 1er janvier 1998.

La LTC, qui est une loi-cadre, définit les grandes lignes du nouveau marché des télécommunications,

les pertes réalisées sur l'aliénation de participations pourront être déduites du bénéfice imposable comme jusqu'à présent.

- Le barème actuel à trois paliers de l'impôt sur le bénéfice sera remplacé par un barème proportionnel au taux de 8,5 pour cent.
- L'impôt fédéral direct sur le capital propre (= impôt sur le capital) qui est perçu actuellement sur toutes les personnes morales sera entièrement aboli.
- Le taux du droit d'émission perçu sur les droits de participation (actions, part à des s.à r.l., parts à des sociétés coopératives et bons de participation) sera réduite de deux à un pour cent. La franchise de 250 000 francs accordée à la création d'une société de capitaux sera étendue aux augmentations de capital et sera accordée généralement pour les premiers 250 000 francs.
- Actuellement, l'acquisition par une société de ses propres actions est imposée comme une liquidation partielle si elle ne les revend pas dans un délai de deux ans. La modification de la LIA décidée par le Parlement étend le délai de revente des actions à 6 ans.
- Le droit de timbre sur les primes d'assurances sur la vie sera réintroduit et perçu au taux de 2,5 pour cent sur les assurances de capitaux et de rentes financées par une prime unique.

La réforme de l'imposition des sociétés entraînera une diminution des recettes de l'ordre de 320 millions de francs, dont 230 millions pour la Confédération et 90 millions pour les cantons.

dorénavant libéralisé. Le Conseil fédéral, qui disposait d'une marge de manoeuvre assez large, a précisé les modalités d'application dans cinq ordonnances et a fixé les prix plafonds du service universel; ils découlent des tarifs actuels.

Dans un marché libéralisé, il se peut que la Confédération connaisse un conflit d'intérêts entre son rôle de régulatrice et celui de propriétaire de Swisscom. En l'occurrence, la loi et les ordonnances permettent à la Commission fédérale de la communication (ComCom) – un organe indépendant de l'ad-

ministration – de prendre d'importantes décisions, notamment en matière d'interconnexion et d'octroi des concessions aux fournisseurs de services. Par ailleurs, non seulement elle approuvera les plans nationaux des fréquences et de numérotation, mais encore elle réglementera la portabilité des numéros ainsi que le libre choix du fournisseur de communications nationales et internationales. Au mois de septembre, le Conseil fédéral a nommé les membres de cette commission.

L'OFCom aide la ComCom à préparer ses décisions, qu'elle a déjà commencé à prendre. S'engageant vers une ouverture du marché, elle a admis, outre Swisscom, deux fournisseurs de radiocommunication mobile; elle a aussi mis au concours pour le 5 janvier 1998 deux réseaux cellulaires couvrant tout le territoire. Elle a également contraint les fournisseurs de services de télécommunications à garantir la portabilité des numéros à leurs usagers, c'est-à-dire de leur permettre de conserver leur numéro de téléphone lorsqu'ils changent d'adresse ou de fournisseur, au plus tard à partir du 1er janvier 2000. Ils doivent également leur garantir la possibilité d'établir leurs communications par l'intermédiaire du fournisseur de leur choix, indépendamment de celui avec lequel le contrat a été conclu (carrier selection). Ce service sera introduit progressivement, à savoir dès le 1er janvier 1998 pour les appels isolés (avec choix d'un code d'accès) et dès le 1er janvier 1999 dans toute la Suisse pour toutes les conversations (pré-sélection sans code). De plus, au mois de décembre, la ComCom a approuvé les plans nationaux de numérotation et d'attribution des fréquences.

Afin d'assujettir les activités de Swisscom au nouveau droit, le Conseil fédéral a, dans sa décision de décembre, désigné celles qui font l'objet d'une concession et celles qui relèvent du service universel. Swisscom peut continuer à offrir ses services jusqu'au moment où ils seront au bénéfice d'une concession selon ce droit.

A partir de 1998, la Poste est légalement tenue de garantir un service universel de qualité sur l'ensemble du territoire, selon les mêmes principes et à un prix équitable. Pour financer ces tâches, elle conservera un monopole limité dans un domaine restreint (lettres, paquets jusqu'à 2 kg), alors que les autres prestations postales obligatoires, mais non ré-

servées, devront être ouvertes à la concurrence. Au-delà du service universel, elle peut offrir diverses opérations commerciales, en concurrence avec d'autres fournisseurs.

L'ordonnance sur la poste (OPO) édictée le 29 octobre par le Conseil fédéral fixe l'étendue exacte des divers secteurs. Ainsi, les services non réservés comprennent le transport des colis dont le poids est compris entre 2 et 20 kg, des journaux et périodiques ainsi que des envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger. Les services de paiement englobent les versements, paiements et virements. Dans les services libres, donc soumis à la concurrence, la Poste peut être active dans d'autres domaines, à condition qu'ils découlent de son champ d'activité habituel (envois non adressés ou en courrier accéléré, colis lourds, cartes de paiement, chèques). Elle peut aussi fournir des prestations préalables et accessoires connexes (emballage et adressage d'envois postaux, prise en charge de ceux-ci ou de marchandises, conseils à la clientèle, opérations financières, produits et prestations de tiers).

Lors de l'entrée en vigueur de la LOP et de la LET, le 1er janvier 1998, «La Poste Suisse» et «Swisscom S.A.» ont reçu chacune leur propre personnalité juridique. La séparation de l'Entreprise des PTT en deux organismes distincts est ainsi achevée. Cette réforme devrait permettre à la Poste et à Swisscom de remplir les tâches qui leur ont été confiées dans le domaine du service public. Elle contribue en outre très certainement à renforcer la place économique suisse. Pour qu'ils puissent atteindre leurs objectifs, les deux organismes devraient recevoir les compétences nécessaires et avoir les coudées franches dans leur gestion. Il s'agit en premier lieu de séparer nettement la responsabilité politique de celle de l'entreprise, un pas franchi grâce aux deux actes juridiques sur l'organisation.

Durant le second semestre, le Conseil fédéral a pris toute une série de décisions en vue d'appliquer la réforme des PTT. Citons notamment la nomination des 9 nouveaux membres du conseil d'administration de chaque organisme, le 29 septembre. Par ailleurs, il s'appête à résoudre les questions suivantes: les visées stratégiques des deux entreprises, leurs bilans d'ouverture, leur recapitalisation et, enfin, la privatisation partielle de Swisscom S.A.

Sécurité sociale – politique sociale – santé publique

Renforcement des instruments disponibles dans la sécurité sociale et la santé – création d'une assurance-maternité

Eu égard aux questions en suspens concernant les perspectives de financement de la sécurité sociale et l'évolution des coûts dans le domaine de la santé, le renforcement des instruments disponibles et les mesures de réduction des coûts étaient aussi au premier plan en 1997. A noter toutefois que le projet de révision concernant l'AVS/AI facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger n'a pas pu être adopté comme prévu. En revanche, un projet d'assurance-maternité a été approuvé afin de combler une lacune de la politique sociale.

En effet, le 25 juin, le Conseil fédéral adoptait le message concernant l'assurance-maternité. Le point essentiel du projet consiste en une assurance pour perte de gain en faveur de toutes les mères qui exercent une activité professionnelle. Le revenu de l'activité lucrative est compensé à raison de 80 pour cent durant 14 semaines, le montant maximal du gain annuel assuré s'élevant à 97200 francs par analogie avec d'autres assurances sociales. Les coûts annuels, évalués à 435 millions de francs, seront financés par le truchement de cotisations fixées à 0,2 pour cent des salaires prélevés paritairement auprès des employeurs et des employées.

L'assurance-maternité comprend également une prestation de base en faveur de toutes les mères, qu'elles exercent ou non une activité lucrative. Cette prestation de base a été introduite dans le projet de loi à la suite de la procédure de consultation qui s'était déroulée en 1994. Elle atteint au maximum le quadruple de la rente minimale de l'AVS, qui est aujourd'hui de 995 francs par mois, et sera versée en plus de l'allocation pour perte de gain. La prestation de base est cependant aménagée selon un mode dégressif. La prestation complète sera octroyée si le revenu familial ne dépasse pas 35'820 francs. Elle est ensuite réduite progressivement et même supprimée dès que le revenu familial atteint 71'640 francs. Selon des estimations, 42 pour cent des mères devraient bénéficier de la prestation de base dont le

coût atteindra 58 millions de francs par an et sera financé par la Confédération. Le coût total de l'assurance-maternité est estimé à 493 millions de francs.

En ce qui concerne l'assurance-invalidité, elle requiert un renforcement financier. Les différences quant à l'urgence et à la complexité des mesures prévues ont conduit le Conseil fédéral à décider de réaliser les adaptations voulues en deux étapes. Le 25 juin 1997, le Conseil fédéral adoptait le message relatif à la première partie de la 4e révision de l'AI. Outre des mesures de réduction et de contrôle des coûts, le message propose surtout des mesures visant à augmenter les recettes par le biais du régime des allocations pour perte de gain (APG) dont le financement est pléthorique. L'augmentation de recettes découlant du transfert entre le régime des APG et l'AI devrait déjà prendre effet à partir de 1998, alors que les autres mesures de la première partie pourraient entrer en vigueur en 1999. A fin 1997, l'administration entamait les travaux préparatoires relatifs à la seconde partie, plus complexe, de la révision. Ces travaux ont pour objectifs d'étudier de manière approfondie des mesures supplémentaires de renforcement et de contrôle, des simplifications de la procédure et des structures de l'assurance, ainsi que des mesures d'extension modestes dans des secteurs clairement délimités (en particulier sous l'angle d'une plus grande autonomie des personnes handicapées et dans le domaine des rentes pour invalides de naissance et invalidité précoce).

Dans l'AVS aussi les perspectives de financement et le sort de l'assurance à long terme occupent et occupent encore le premier plan. Le 1er mai, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message relatif au relèvement des taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI. Grâce à ce projet, qui se fonde sur l'article 41ter, alinéa 3bis, de la constitution fédérale, l'AVS/AI disposerait de nouvelles ressources financières pour faire face à l'accroissement de dépenses induit par le vieillissement de la population.

Finalement, l'exécution de la loi sur l'assurance-maladie représentait un point fort dans le domaine de la sécurité sociale et de la santé. En plus des modifications d'ordonnances nécessitées par l'améliora-

tion de l'application de la loi sur l'assurance-maladie (augmentation du montant de la franchise ordinaire et des franchises à option, introduction de la possibilité pour les grands assureurs-maladie de diminuer le taux de réserve, primes en cas de service militaire, attribution d'une compétence au Département fédéral de l'intérieur pour fixer des tarifs-cadres pour les prestations à domicile) et celles qui devaient compléter la législation (organisation des commissions consultatives), le Conseil fédéral est intervenu en tant qu'autorité de recours. Il a ainsi statué sur les tarifs fixés par les cantons tant dans les hôpitaux que dans le secteur ambulatoire (prestations des médecins) et sur les recours concernant l'établissement des planifica-

tions cantonales (hôpitaux et établissements médico-sociaux). Il a aussi, en sa qualité d'autorité d'approbation, examiné un certain nombre de conventions tarifaires traitant de prestations individuelles dont la validité s'étend à toute la Suisse (sages-femmes, dentistes, logopédistes). Il a publié plusieurs avis en réponse à des initiatives parlementaires ou cantonales (versement des subsides fédéraux non demandés par les cantons, prise en compte de l'indice des primes dans la répartition des subsides pour la réduction des primes, rôle des cantons dans la procédure d'approbation des primes). Pour une discussion approfondie de divers éléments de l'évolution des coûts, on consultera la troisième partie.

Relations internationales

Etat des négociations bilatérales sectorielles avec l'UE à fin 1997

L'état des négociations à fin 1997 peut se résumer de la façon suivante pour chacun des domaines:

- Recherche: Le projet, pratiquement finalisé depuis juin 1995, assure à la Suisse une participation quasi totale au quatrième programme-cadre de recherche de l'UE (1995–1998). Un aspect qui reste encore en suspens est la forme concrète que prendra la participation de la Suisse dans les comités de gestion des programmes (comitologie). La manière dont le projet d'accord peut être reporté sur le 5e programme-cadre de recherche n'est, quant à elle, pas encore réglée. Dans le domaine de la formation, les négociations bilatérales avec l'UE pour une participation à part entière de la Suisse aux programmes SOKRATES (formation générale), LEONARDO DA VINCI (formation professionnelle), JEUNESSE POUR L'EUROPE III (activités de jeunesse extra-scolaires) et CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) ne pourront être vraisemblablement entamées qu'une fois conclues les négociations bilatérales en cours.
- Obstacles techniques aux échanges: Le texte prévoyant une reconnaissance mutuelle des certificats de conformité se trouve à un stade très avancé. Il prévoit que les certificats de conformité délivrés dans l'Etat exportateur conformément aux règles de l'Etat importateur seraient reconnus. Toutefois, dans les domaines où les prescriptions techniques de fabrication sont reconnues comme équivalentes, les évaluations de conformité effectuées dans le pays exportateur seront reconnues par l'autre partie, ce qui évitera des inspections effectuées à double.
- Marchés publics: Il existe depuis le printemps un projet qui a été mis au point par les deux parties. Le niveau de libéralisation fixé dans l'accord OMC sur les marchés publics doit s'étendre à de nouvelles entités acheteuses (communes, entreprises privées dans les secteurs de l'énergie, des transports urbains, des ports, des aéroports, des transports par câbles ainsi que des chemins de fer et des télécommunications), qui seront, par le biais de valeurs-seuil, soumises aux principes de la non-discrimination et du traitement national. Des valeurs-seuil identiques ont été fixées pour les entités acheteuses de droit privé et de droit public. La surveillance de l'accord est assurée par une commission indépendante au niveau de l'UE et une autre au niveau suisse.
- Agriculture: Avec le prolongement des négociations, certaines exigences nouvelles ont été posées par l'UE. Les produits agricoles pour lesquels des concessions tarifaires réciproques doivent être accordées – c'est le cas des produits laitiers (surtout les fromages), du vin, des spécialités de viande, de l'horticulture (fleurs coupées et en pots) et des fruits et légumes – sont pour la plupart désignés. Le contenu et la portée des concessions sont pondérés et tiennent compte des intérêts particuliers des deux parties. Les textes d'accord existent concernant les améliorations dans le domaine non-tarifaire: dispositions en matière vétérinaire et de protection des plantes, déclarations d'origine et géographiques protégées, commerce des vins et des spiritueux, semences, fourrures, produits biologiques ainsi que fruits et légumes. Des problèmes mineurs subsistent au sujet de l'accès au marché, par exemple, des légumes et des volailles et il reste à créer un mécanisme permettant l'adaptation de l'accord aux futures mesures de libéralisation (appelé clause de développement). L'UE a récemment soulevé encore la question de la compatibilité de l'accord prévu avec les règles de l'OMC.
- Circulation des personnes: Les lignes directrices de l'offre suisse ont été approuvées par les ministres des affaires étrangères de l'UE le 6 décembre 1996. La solution trouvée à l'époque, qui repose sur trois principes, continue d'avoir cours. En premier lieu, la libre circulation des personnes sera introduite par étapes. Deuxièmement, le passage à la libre circulation totale se fera sans automatisme, c'est-à-dire que la Suisse pourra, après

sept années et avec possibilité de référendum, confirmer sa volonté de poursuivre l'accord et, par conséquent, maintenir le libre passage jusqu'à l'introduction de la libéralisation complète ou renoncer à la poursuivre, ce qui ne serait pas dépourvu d'effets sur les autres accords. Troisièmement, le passage à la libre circulation des personnes sera accompagné d'une clause générale de sécurité. En outre, la Suisse a approuvé une libéralisation limitée du trafic des services transfrontières, ce qui est d'une grande importance économique pour les régions frontalières. Des questions non encore réglées portent sur le domaine des assurances sociales (caisses-maladie et assurance-chômage), l'assouplissement de la Lex Friedrich et l'élaboration concrète des clauses de sauvegarde.

- Transport aérien: Un projet d'accord commun existe; les questions encore en suspens se concentrent sur le domaine des droits de trafic. La Suisse continue de demander que la substance de

l'accord soit mieux en rapport avec les engagements institutionnels.

- Transports terrestres: en proposant, le 10 octobre 1997, de modifier le mandat de négociation, la Suisse a encore prouvé son intention de parvenir à la conclusion des négociations aussi rapidement que possible. L'extension du libre accès aux marchés des transports routiers et ferroviaires ainsi que l'amélioration de la coordination de la politique des transports dans l'arc alpin restent les objectifs visés. La Suisse propose d'introduire une fiscalité routière reflétant la vérité des coûts en parallèle à une augmentation de la limite de tonnage pour les poids lourds. Des clauses de sauvegarde sont en outre prévues pour des cas particuliers. Les divergences principales qui subsistent ont trait au montant des taxes routières, à la date et à l'ampleur de l'augmentation de la limite de poids, à la formulation de la clause de sauvegarde ainsi qu'à l'offre de transport ferroviaire.

Problématique «Suisse – Deuxième guerre mondiale»

Au début de l'année, le 7 janvier 1997, le Conseil fédéral a fait une déclaration expliquant sa position face à la problématique «Suisse – Deuxième guerre mondiale». Il a rappelé la volonté de la Suisse de se livrer à une autocritique en réexaminant son passé, de s'engager dans la recherche de la vérité et de faire montre de solidarité avec les victimes de l'Holocauste.

Après que les milieux bancaires eurent fait savoir qu'en signe de solidarité ils étaient prêts à dégager des fonds pour une aide humanitaire en faveur des victimes de l'Holocauste, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé, le 22 janvier 1997, à prendre la direction dans la question des fonds. Avec l'aide des représentants des bailleurs de fonds et des milieux récipiendaires, l'ordonnance créant un Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin – un fonds alimenté par les versements effectués par les grandes banques et d'autres milieux de l'économie – a été mise au point et approuvée par

le Conseil fédéral le 26 février 1997. Etant d'avis que la participation volontaire de la Banque Nationale Suisse (BNS) au fonds spécial nécessitait une autorisation par voie d'arrêté, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres fédérales un projet d'arrêté fédéral dans ce sens, en date du 25 juin 1997. Toutefois, en invoquant que la participation au Fonds ne relevait pas de leur compétence, les Chambres ne sont pas entrées en matière. Une fois le versement de la BNS effectué en octobre 1997, la somme totale du fonds spécial s'est élevée à 275 millions de francs.

L'on devait en outre procéder, comme l'exige l'ordonnance, à la nomination des membres des organes du fonds – la Direction et le Conseil consultatif – nominations assorties d'un droit de proposition revenant, pour une partie des membres, à la World Jewish Restitution Organisation (WJRO). Le 16 avril 1997, le Conseil fédéral a d'abord élu le Président et les membres suisses de la direction du Fonds, puis, le 1er mai 1997, les autres membres dont les noms avaient été proposés par la WJRO. L'un des membres désignés n'ayant pas accepté son élection, un remplaçant devait être nommé. Le Conseil consultatif a

été désigné le 28 mai 1997, certains membres ayant été, là aussi, proposés par la WJRO. La première séance de la direction et du Conseil consultatif a eu lieu le 7 juillet; le secrétariat a entamé ses travaux en septembre. De premiers versements ont été effectués à des victimes de l'Holocauste le 18 novembre 1997.

Face aux violentes attaques internationales dont la Suisse a fait l'objet pendant de nombreux mois et au vu du malaise que cette critique a suscité dans de larges couches de la population, le Président de la Confédération a présenté une déclaration de principe devant les Chambres fédérales réunies le 5 mars 1997. Il a lancé un appel pour que l'on poursuive avec ténacité les travaux engagés sur la voie de la vérité, de la justice et de la solidarité.

Grâce à une politique conséquente menée dans le cadre de la problématique «Suisse – Deuxième guerre mondiale» et aux mesures ainsi prises, la position de la Suisse s'est nettement améliorée. Au vu du rôle de précurseur qu'elle assume, les accusations lancées à son adresse sont de plus en plus difficiles à légitimer face à l'opinion publique suisse et internationale; inversement, les mesures prises sont de soli-

des arguments qui peuvent être très judicieusement opposés aux critiques et aux revendications. Dans la mesure où ces dernières portent sur des faits historiques, le Conseil fédéral s'est tenu sans relâche à une recherche de la vérité sans aucune réserve tout en réfutant de la manière la plus ferme toute forme de jugement global ou de verdict injustifiés. C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral a pris position sur le rapport Eizenstat, publié par les autorités américaines, sur les transactions financières du régime nazi. Dans la même ligne il a ensuite défini le mandat confié à la délégation suisse qui devait participer à la Conférence de Londres sur l'or, les 2–4 décembre 1997. La conférence s'est déroulée de façon satisfaisante pour la Suisse. Elle a notamment contribué, grâce à la vue statistique commentée des transactions d'or fournie par la commission d'experts indépendante, à l'analyse franche et sérieuse des faits historiques. En outre, il est apparu, lors de cette conférence, que la Suisse n'était qu'un maillon de la chaîne par laquelle les transactions économiques étaient effectuées et qu'elle a dû naviguer entre de nombreux écueils.

Sécurité

Participation à la coopération européenne en matière de sécurité (OSCE, PPP et CPEA)

Toujours membre de la Troïka de l'OSCE l'année dernière, la Suisse a poursuivi son intense engagement au sein de cette organisation. Le poids a encore porté sur la Bosnie-Herzégovine, où la Suisse a notamment soutenu de manière substantielle la surveillance des élections municipales. La Suisse a renforcé la mission de l'OSCE avec un contingent de bérets jaunes; la médiatrice (ombudsperson) pour les droits de l'homme est une Suissesse et la radio FERN est une contribution suisse à la diversité des médias. Le Conseil fédéral a décidé le 19 novembre 1997 de

poursuivre le soutien à la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine fourni par l'unité suisse de logistique.

Le mandat confié à la mission de l'OSCE en Croatie a été considérablement élargi; il comporte aussi des tâches dans le domaine de la surveillance, une tâche que la mission reprendra lorsque le mandat de l'UNTAES aura pris fin. La Suisse met à disposition de cette mission non seulement le chef mais aussi plusieurs membres.

Servant de cadre à la coordination des mesures internationales de soutien, l'OSCE a apporté une contribution aux efforts visant à surmonter les troubles en Albanie. Elle a observé les élections et a participé à l'édification de la démocratie en Albanie

grâce à quelques programmes. La Suisse a délégué un expert en vue de la création d'un poste de médiation en matière de droits de l'homme.

La Suisse a également envoyé à d'autres missions du personnel suisse et a participé à des opérations d'observation d'élections. Le directeur suisse du Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme à Varsovie a pris ses fonctions.

En collaborant activement à la discussion sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du 21e siècle, la Suisse a pour objectif l'élaboration de procédures plus efficaces visant au respect des engagements de l'OSCE et de la protection des minorités, à renforcer les instruments de diplomatie préventive et en améliorant la coopération entre les organisations internationales.

Dans le cadre du partage du travail au sein de la Troïka, la Suisse s'est occupée des contacts avec les partenaires de la coopération méditerranéenne, contacts qui ont débouché sur une concrétisation des propositions en vue d'un agenda pour la collaboration pratique. Dans la même fonction, la Suisse a présidé des rencontres informelles au sujet de la transparence militaire en Moldavie.

En participant au Partenariat pour la Paix (PPP) – la signature du document-cadre a eu lieu le 11 décembre 1996 – la Suisse doit assumer davantage de responsabilités dans la politique de sécurité en Europe. Le Conseil fédéral a insisté à plusieurs reprises sur le fait que cet engagement doit être compatible avec la neutralité et qu'il n'avait aucunement l'intention d'adhérer à l'OTAN.

Le premier programme individuel de participation au partenariat dans le cadre du PPP a été accepté

formellement le 18 juin 1997 à Bruxelles. Il porte sur la période s'étendant de 1997 à 1999 et sera revu chaque printemps dans le cadre d'une mise à jour régulière. Le programme individuel comporte 18 activités organisées par la Suisse ainsi que 38 autres activités organisées par d'autres partenaires, auxquelles participe la Suisse. Chaque partenaire décide librement de sa participation aux activités.

La Suisse met le poids de son activité sur les domaines suivants: promotion du contrôle démocratique des forces armées, promotion du droit humanitaire, renforcement de la formation d'officiers et de diplomates dans le domaine de la politique de sécurité et formation d'observateurs militaires. En outre, la Suisse a offert un programme de formation en matière de sauvetage et d'opérations humanitaires. Elle encourage le flux d'informations sur les sujets relevant de la politique de sécurité ainsi que la mise à disposition de connaissances dans la vérification des accords en matière de désarmement et avec des offres particulières émises par la Suisse.

La Suisse participe aussi au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). Ce conseil est un forum consultatif entre les 16 Etats membres de l'ONU et les 27 Etats-partenaires. Il constitue aussi le nouveau cadre au sein duquel les activités pratiques de coopération du PPP sont mises en place. La participation au comité du CPEA et à ses activités est laissée au libre choix de chaque partenaire.

Pour faciliter les relations dans le cadre du Partenariat pour la Paix, la Suisse a ouvert une mission auprès de l'OTAN à Bruxelles.

Deuxième section:

**Programme de la législature 1995–1999:
Rapport pour l'année 1997**

Le cadre institutionnel et financier

Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution

Administration et gestion de l'administration

Le projet «Réforme du gouvernement et de l'administration» (sous son ancienne appellation «Projet RG 93») a été lancé il y a quelques années déjà en relation avec les travaux préliminaires concernant une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). La nouvelle loi – après l'aboutissement de la demande de référendum contre le premier projet – a été adoptée le 21 mars 1997 dans sa seconde teneur; elle crée les bases légales nécessaires à l'application de la réforme du gouvernement et de l'administration, et les projets qui en découlent sont décrits dans la première section.

Les travaux visant une révision totale de l'organisation judiciaire se sont poursuivis parallèlement à la réforme de la justice au niveau constitutionnel. Les propositions d'une commission d'experts et la solution de rechange présentée par le DFJP à propos de la procédure préliminaire devant le Tribunal fédéral ont été soumises à consultation au début du mois d'octobre 1997.

Les travaux relatifs à une loi sur le personnel fédéral se sont également poursuivis: elle devra remplacer l'actuel Statut des fonctionnaires à la fin de la période administrative en cours. Toutefois, la procédure de consultation prévue pour 1997 a dû être reportée en 1998. Le nouveau texte est conçu comme une loi-cadre à caractère général, qui déléguera de nombreuses compétences au Conseil fédéral. Elle s'appliquera à tous les collaborateurs de la Con-

fédération et revêtira la fonction d'une loi d'orientation. Les rapports de travail se rapprocheront, autant que cela s'avérera possible et utile, des dispositions du code des obligations et des conditions qui régissent dans le secteur privé. En particulier, l'élection pour une période administrative sera remplacée par des rapports de service de durée indéterminée et résiliables. Ainsi, la garantie quadriennale d'un poste de travail cédera le pas à la sécurité de l'emploi.

La loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC) a été approuvée le 16 avril 1997. Elle prévoit la transformation des quatre entreprises d'armement propriété de la Confédération en sociétés anonymes d'économie mixte, régies par le droit privé, et leur concentration en une holding au sein de laquelle la participation de la Confédération sera garantie. Le Conseil fédéral se réserve le droit d'en définir la stratégie: la vocation première de ces sociétés sera l'acquisition des armements et leur entretien, mais dans le cadre des buts des entreprises, les tiers auront la possibilité de recourir à leurs services. Cette nouvelle orientation stratégique créera des entreprises plus rentables, soumises à la concurrence et qui, à long terme, créeront davantage de valeur. A ce propos, il convient de mentionner l'initiative populaire «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre», refusée en votation populaire le 8 juin 1997.

Les modifications légales visant la simplification, l'accélération et la coordination des procédures d'autorisation pour les grands projets d'infrastructure n'ont pu encore être présentées.

Réorganisation de la Caisse fédérale d'assurance; assainissement de la Caisse fédérale de pensions

La Confédération se trouve confrontée à des faiblesses fondamentales de la Caisse fédérale d'assurances et de sa division Caisse fédérale de pensions, compétente en matière de prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération, de ses entreprises et d'autres organisations affiliées.

Le 13 août 1997, le Conseil fédéral a défini les axes de la future prévoyance professionnelle de la Confédération et ordonné l'élaboration d'un arrêté fédéral selon l'article 48, 1er alinéa, du Statut des fonctionnaires: cet arrêté définira le cercle des assurés, la forme d'assurance, la nature et la portée des prestations et le financement. En outre, le Conseil

fédéral a pris le 19 novembre 1997 une importante décision de principe dans la perspective de l'autonomie de Swisscom, de la Poste et des CFF. Il s'agissait essentiellement de déterminer qui prendra en charge le déficit de la caisse de pensions et l'adaptation des rentes au renchérissement. Il a décidé que ces coûts seront en principe pris en charge par les entreprises, tout en se réservant la possibilité d'un réexamen ultérieur. Le déficit en cause s'élève à quelque dix milliards de francs, et les intérêts annuels correspondants à 400 millions environ.

Enfin, pour résoudre les problèmes bien connus de trésorerie, le Conseil fédéral a proposé au Parlement le 20 août 1997 de libérer 42,7 millions de francs durant les quatre ans à venir, à titre de contribution extraordinaire.

Politique budgétaire et finances fédérales

Propositions de réformes en vue de l'assainissement du budget

Comme exposé dans la section consacrée aux points essentiels, l'évolution du budget se présente sous des auspices très peu satisfaisants. C'est la raison pour laquelle, lors de la préparation du budget et du plan financier déjà, le Conseil fédéral s'est imposé toutes les économies possibles. A l'assainissement des finances fédérales contribuent d'autres projets que le Conseil fédéral a approuvés en 1997 ou qu'il s'est efforcé de faire avancer. Il s'agit notamment des mesures prises le 16 juin 1997 en vue de l'assainissement du budget, du programme de stabilisation 1998 dont la préparation a débuté en 1997, et du réexamen des subventions fédérales (rapport du 25 juin 1997). Ces objets sont exposés de manière plus détaillée dans la première section.

Le projet de nouvelle péréquation financière vise aussi des économies par un engagement plus efficace des ressources. En redéfinissant, autant que possible et de manière utile, la répartition des tâches, des compétences et des flux financiers entre la Con-

fédération et les cantons, et en précisant les attributions des deux échelons, le projet dépasse largement le cadre de la politique financière. Une organisation de projet paritaire, composée de représentants de la Confédération et des cantons, a entamé ses travaux en 1997. Les huit groupes de projet ont livré à temps leurs conclusions.

La situation difficile que connaissent les finances publiques expliquent les efforts en vue d'une réforme du régime monétaire. Cette dernière était initialement prévue dans le cadre de la révision de la constitution fédérale, mais le Conseil fédéral a décidé de recourir à une procédure plus rapide en tenant compte de deux initiatives parlementaires. Le but de la réforme est de rapprocher le droit monétaire suisse de la réalité. Les dispositions actuelles concernant l'alignement du franc suisse sur l'or (convertibilité, couverture-or et parité) devront être abrogées. Par le biais d'une définition exacte du mandat et du statut de la Banque nationale, un régime monétaire moderne devra être mis en place et une partie des réserves d'or sera réaffectée pour un meilleur profit. Le 1^{er} décembre 1997, le Conseil fédéral a approuvé un

projet de nouvel article constitutionnel dans la perspective d'une consultation sous forme de conférence. De plus, le Conseil fédéral a transmis au Parlement, le 17 mars 1997 déjà, des propositions de révision partielle de la loi sur la Banque nationale, dans le but également d'une exploitation plus rentable des réserves d'or. De cette manière, la Confédération et les cantons participeront davantage aux bénéfices. Enfin, les propositions de réduction des salaires du

personnel fédéral (du 20 octobre 1997) représentaient une contribution supplémentaire à l'assainissement des finances fédérales. Toutefois, la proposition du Conseil fédéral a été mise en échec devant le Parlement, sans que ce dernier compense le manque à gagner de 12 millions de francs. Pour y remédier, le Conseil fédéral a décidé le 19 décembre 1997 de reconduire le sacrifice salarial des cadres et d'adapter les primes pour les accidents non-professionnels.

Législation fiscale : travaux de fond et décisions de principe pour une fiscalité écologique

Au-delà de la réforme de l'imposition des entreprises 1997 décidée par le Conseil fédéral le 26 mars 1997 (voir à ce propos la section consacrée aux points essentiels), de nombreux projets sont en discussion dans le domaine fiscal qui pourraient avoir pour conséquence une réduction importante des recettes de la Confédération. La vaste ouverture prévue des bourses européennes pourrait conduire à un résultat similaire.

Deux commissions d'experts ont donc été instituées au niveau départemental, chargées d'une part de réexaminer en profondeur l'imposition des ménages, et d'autre part d'identifier les lacunes du système fiscal actuel en proposant les remèdes propres à les faire disparaître ou à les atténuer.

Dans ce sens, le Conseil fédéral a également donné son avis le 15 janvier 1997 sur le projet du Parlement concernant la TVA, censé remplacer l'ordonnance actuelle relative à la taxe sur la valeur ajoutée. Le Conseil fédéral a apporté son soutien à diverses innovations proposées par la Commission de

l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), qui auraient entraîné des pertes annuelles de recettes fiscales de 100 à 120 millions de francs, et un manque à gagner unique de 90 millions de francs. En revanche, il s'est opposé à d'autres propositions de la CER-N, couplées à des pertes annuelles de quelque 460 millions de francs et un manque à gagner unique de 1,2 milliard de francs lors de l'introduction de ces dispositions. Le Conseil fédéral recommande également, par décision du 15 décembre 1997, le rejet de l'initiative populaire «contre une TVA injuste dans le sport et le domaine social (Initiative pour le sport et les prestations d'utilité publique)».

Enfin, les 26 novembre et 1er décembre 1997, le Conseil fédéral a pris des décisions de principe dans la perspective d'une réforme fiscale écologique. Les bases d'une telle réforme seront élaborées en 1998 et soumises à la procédure de consultation en 1999. Il recommande en revanche le rejet sans contre-projet de l'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!». Dans son message à propos de cette initiative, il exposera en détail sa stratégie fiscale: la fiscalité liée à l'énergie en sera le pilier.

Problèmes de financement de l'aménagement des transports publics

Le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics est en examen au Parlement. Se fondant sur les résultats des débats en cours, le Conseil fédéral a proposé le 1er décembre 1997 de renoncer au financement spécial initialement prévu et de créer un fonds juridiquement indépendant. Il a simultanément approuvé le règlement du fonds.

Eu égard aux problèmes fondamentaux non encore résolus, il a dû ajourner la rédaction du message sur le troisième crédit d'engagement en faveur des

NLFA. Le 5 novembre 1997, le Conseil fédéral et le Parlement ont libéré une deuxième tranche de 225 millions de francs, imputée au deuxième crédit d'engagement.

En revanche, les travaux concernant un message et un arrêté fédéral sur la lutte contre le bruit sur le réseau ferroviaire (programme d'assainissement, programme d'investissement et financement) se sont poursuivis. Les travaux de fond concernant l'ampleur de la transformation du matériel roulant, les émissions sonores résiduelles et les mesures touchant les constructions, devis compris, étaient presque achevés au 31 décembre 1997.

Les tâches essentielles

Economie et compétitivité

Conditions générales de concurrence

Le maintien de notre compétitivité économique requiert une législation sur le travail moderne tenant compte des divers besoins de l'économie. Convaincu de cette nécessité, le Conseil fédéral a remis sans tarder l'ouvrage sur le métier après le rejet de la première révision de la loi sur le travail, le 1er décembre 1996, en confiant le soin à un comité de la commission fédérale du travail d'élaborer une nouvelle mouture. Les partenaires sociaux n'ayant pas réussi à surmonter leurs dissensions, le Conseil fédéral décida cependant de poursuivre les travaux. Ils débouchèrent sur l'élaboration d'un rapport et d'un projet de loi, par ailleurs identique au dernier compromis arrêté par les partenaires sociaux, dont la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) prit connaissance le 5 novembre 1997. Cette deuxième mouture reprend les règles qui n'avaient pas donné lieu à contestation en 1996 et propose de nouvelles dispositions à la place de celles qui furent la cause essentielle du rejet populaire de la première révision selon l'analyse des résultats de la votation. Ainsi, le travail du soir, les heures supplémentaires et l'indemnisation du travail de nuit ont donné lieu à une nouvelle réglementation. En outre, le travail du dimanche dans les magasins a été retiré sans autre forme de compensation. L'examen parlementaire de ce dossier a commencé en décembre 1997 déjà.

Autre mesure visant à dynamiser le marché, la réforme des PTT a pris corps conformément au calendrier prévu, le 1er janvier 1998, avec la nouvelle organisation du marché des postes et des télécom-

munications et le démantèlement de l'entreprise en deux entités distinctes: la «Poste suisse» et «Swisscom SA». On trouvera de plus amples renseignements à ce sujet dans la 1ère section.

Parallèlement à ces réformes structurelles, un programme d'investissement prévoyant des dépenses supplémentaires de 560 millions de francs a été adopté par le Conseil fédéral, le 26 mars 1997, pour être soumis aux Chambres. Ce programme devait relancer une conjoncture économique, qui tarde à redémarrer, par une stimulation ponctuelle de la demande. Déposée en même temps que le programme d'investissement, la réforme de l'imposition des sociétés vise à accroître les moyens d'action des sociétés suisses et à réduire les disparités fiscales dont elles souffrent par rapport à leurs concurrentes européennes. On trouvera des renseignements plus détaillés à ce sujet dans la première section.

Le Conseil fédéral a adopté, le 11 janvier 1997, un rapport intermédiaire sur l'allègement administratif des PME. Les mesures prévues dans ce rapport sont en voie de réalisation. Par ailleurs, une augmentation des ressources de la commission pour la technologie et l'innovation (CTI) a été demandée par le message du 6 octobre 1997 à la faveur des discussions parlementaires sur le programme d'investissement pour financer la réalisation des projets communs mis sur pied par les hautes écoles spécialisées et les petites et moyennes entreprises.

Le 26 février 1997, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu). Ce projet de loi vise à régler de façon exhaustive les jeux permettant de réaliser des gains en ar-

gent notamment les conditions d'octroi des concessions, l'exploitation et l'imposition des maisons de jeu sans oublier le domaine des appareils à sous. Les jeux de hasard ne seront autorisés que dans les maisons de jeu au bénéfice d'une concession de la Confédération. La loi vise en outre à garantir une exploi-

tation des jeux sûre et transparente, à empêcher la criminalité dans les maisons de jeu et à prévenir les conséquences négatives du jeu sur le plan social.

Prévue pour 1997, la consultation concernant le projet de révision totale de la loi sur les douanes a été reportée à 1998.

Agriculture

Le Conseil fédéral a adopté, le 3 mars 1997, un message sur les crédits destinés à l'agriculture pour le soumettre au Parlement. Par la voie d'un arrêté fédéral simple, ce message proposait d'autoriser, pour les années 1998 à 2000, un plafond de dépenses de 810 millions pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail en région de montagne, de 486 millions pour les contributions à l'exploitation du sol dans des conditions difficiles et deux crédits de programme pour les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes de respectivement 60 et 8 millions de francs. L'arrêté fédéral expirera au plus tard à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture (politique agricole 2002).

En 1997 également, le Conseil fédéral a adopté deux ordonnances sur la dénomination des produits agricoles: l'ordonnance du 28 mai 1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique. Ces deux actes règlent l'exécution des articles concernant les dénominations (art. 18a, 18b et 18c) introduits en 1995 dans la loi sur l'agricultu-

re; ils renforcent en outre la protection de l'agriculture contre la concurrence déloyale et la protection du consommateur.

Le 18 décembre 1996 et le 15 janvier 1997, le Conseil fédéral a édicté les règlements d'exécution se rapportant aux arrêtés fédéraux adoptés en décembre 1996 par les Chambres sur des mesures temporaires urgentes destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à alléger le marché de la viande bovine. L'abattage des animaux désignés dans ces ordonnances a été achevé en mai 1997; de même les analyses des animaux à abattre ont été effectuées durant cette période. Ces mesures et les efforts engagés par la Suisse pour lever les restrictions étrangères à l'importation de bovins vivants et d'autres produits de viande bovine suisses sont restés pratiquement vains. D'où la décision du Conseil fédéral du 17 septembre 1997 d'allouer des fonds supplémentaires à la Coopérative pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande (CBV) pour l'achat de viande bovine suisse destinée à l'aide humanitaire. Le coût de l'opération a été entièrement compensé par le gel de ressources budgétaires allouées au placement du bétail (exportation d'animaux d'élevage et de rente).

Formation et recherche orientées vers l'économie et la société

Hautes écoles spécialisées – Politique en matière de recherche et de formation

L'état des négociations avec l'UE sur un accord en matière de recherche est exposé dans la section 1.

Selon l'issue de ces négociations, la Suisse continuera de participer aux projets de recherche européens en soutenant financièrement les chercheurs suisses dans le cadre de projets ponctuels et l'accès des milieux intéressés aux informations dont elles ont besoin.

Un projet de révision de la loi sur l'aide aux universités a été élaboré avec le concours de représentants des cantons universitaires, de la conférence universitaire, de la conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et de la conférence des recteurs. Ce projet a donné lieu à une deuxième mouture que le Conseil fédéral a envoyée en consultation le 15 décembre 1997.

Le 22 octobre 1997, il a donné le feu vert aux «Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche après l'an 2000» qui s'inspirent des recommandations émises dans le rapport sur les «Objectifs de la politique suisse de la recherche – période 2000–2003» du Conseil suisse de la science. Ces objectifs déterminent l'orientation générale et les priorités de la politique suisse en matière de recherche eu égard aux besoins fondamentaux du pays dans ce domaine. Ils serviront en outre aux instances compétentes de guide pour la planification pluriannuelle. La réalisation de ces objectifs sera l'objet du message sur l'aide à la formation, à la recherche et à la technologie durant les années 2000 à 2003.

Conséquence de la décision du Conseil fédéral prise en 1996 d'améliorer la coordination et la transparence des projets réalisés par la Confédération, le projet ARAMIS (Administration Research Actions Management Information System) a vu le jour au début de l'année pour entrer dans la phase d'application en novembre 1997. La sélection des sujets de la 8e série des programmes nationaux de recherche (PNR) a bien progressé, si bien que le Conseil fédéral pourra établir un choix définitif au début de 1998.

Le Parlement a pris connaissance en 1997 d'un rapport du Conseil fédéral sur l'état de la formation professionnelle et demandé dans la foulée qu'un message concernant une révision de la loi sur la formation professionnelle lui soit remis avant la fin de 1998. Créer les conditions de la formation permanente (life-long learning) en mettant en place un système modulaire intégrant formation de base et

perfectionnement professionnel constitue la clé de voûte de la révision de la loi sur la formation professionnelle. En découlent les axes prioritaires suivants : l'encouragement de la qualité de la formation, de la formation au sein des entreprises et des compétences professionnelles, l'instauration des conditions générales permettant une meilleure adaptation aux évolutions technologiques et à celles du marché du travail, l'institution de nouvelles formes de formation, la promotion des qualifications professionnelles des femmes et l'établissement de mécanismes de financement simples, applicables en fonction des prestations.

Grâce à l'arrêté sur les places d'apprentissage, certaines mesures prévues par le rapport sur la formation professionnelle peuvent trouver sans délai une application à la fois plus large et limitée dans le temps. Adopté dans le cadre du programme de relance établi au printemps 1997, l'arrêté visant à améliorer l'offre des places d'apprentissage ouvre un crédit de 60 millions de francs, durant trois ans, pour des mesures urgentes qui permettront de lutter contre la pénurie de places d'apprentissage. Ces mesures sont réalisées et financées principalement par le biais de mandats de prestations confiés aux cantons.

En ce qui concerne les hautes écoles spécialisées, les efforts ont porté sur la sélection des établissements autorisés à porter ce titre. Mandatée par le Conseil fédéral, la Commission fédérale des hautes écoles spécialisées a examiné les demandes d'homologation et commencé à développer, en étroite concertation avec les organismes responsables, les centres de compétences pour la formation et la recherche. Sur les recommandations de la commission et après avoir consulté les organes fédéraux chargés des hautes écoles et de la recherche ainsi que les cantons, le Conseil fédéral a décidé de ne pas délivrer d'autorisation – qui seront assorties en principe de conditions – pour la création de hautes écoles spécialisées avant le début de 1998.

Sécurité sociale – santé publique – politique sociale

Travaux de fond dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale; assurance-chômage

Au cours de l'année, les travaux sur le financement des assurances sociales se sont poursuivis au sein du groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales» (IDA FiSo 2). Conformément au mandat imparti par le Conseil fédéral, l'examen a porté sur les prestations des différentes assurances, selon trois scénarios correspondant respectivement à une extension ciblée, à une réduction des prestations et au maintien du système actuel. Le groupe a rendu ses conclusions sous la forme d'un rapport au Conseil fédéral le 15 décembre 1997.

La deuxième phase de la révision de la loi sur l'assurance-chômage est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. Axée principalement sur la réinsertion professionnelle des chômeurs, cette révision s'est traduite en outre par les nouveautés suivantes: la création des Offices régionaux de placement (ORP),

le renforcement de mesures relatives au marché du travail, la prolongation du droit aux indemnités et le durcissement des dispositions obligeant à accepter un travail convenable. Par ailleurs, les indemnités journalières ont été réduites par l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le financement de l'assurance-chômage. Le peuple ayant accepté, le 28 septembre 1997, le référendum lancé contre cet arrêté, la réduction des indemnités journalières a dû être abrogée le 1er décembre. Toutefois, pour des motifs juridiques, une compensation rétroactive des réductions opérées n'entraîne pas en ligne de compte.

Le 26 février 1997, le Conseil fédéral s'est penché sur la question du financement de l'assurance-chômage au-delà de 1999. Tout indique que le maintien à long terme de l'équilibre financier de l'assurance passera indubitablement par la perception de nouvelles contributions comme par la réduction de certaines prestations. Ces mesures s'inscriront dans le programme de stabilisation lié aux objectifs budgétaires 1999–2001.

AVS/AI – Prestations complémentaires – prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité – Régime des allocations pour perte de gain – Assurance-maternité

Les études portant sur les perspectives de financement de la sécurité sociale ont mobilisé l'essentiel des forces durant l'exercice écoulé avec d'autres projets destinés au Parlement. Eu égard à la situation financière précaire de certaines branches des assurances sociales, le Conseil fédéral a décidé le 25 juin 1997 de ne pas se prononcer sur la suite des travaux nécessités par la 6e révision de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service

civil ou dans la protection civile (LAPG) avant le dépôt du rapport IDA FiSo 2.

Le Conseil fédéral a rejeté par son message du 29 janvier 1997 l'initiative populaire «Pour la 10e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» en arguant notamment de la nécessité de réaliser l'égalité entre les sexes quant à l'âge de la retraite, ce qui constitue d'ailleurs un objectif de la 11e révision de l'AVS et de l'augmentation des charges de l'AVS/AI et de la caisse fédérale qui résulterait de l'acceptation de cette initiative. Enfin de compte, le Conseil fédéral a décidé, le 6 octobre 1997, de coordonner l'initiative précitée avec la 11e révision de l'AVS et avec les résultats des travaux d'IDA FiSo 2. Les études préliminaires relatives à la 11e révision de l'AVS ont été engagées. Elles visent notamment à

établir le cahier des charges sur le plan législatif. Pour l'essentiel les travaux se concentreront sur la consoli-

Politique de la santé – Lutte contre les toxicomanies – Législation en matière de techniques de procréation et de génie génétique

Le 28 septembre 1997, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative populaire «Jeunesse sans drogue» à une forte majorité, approuvant ainsi la politique en matière de drogue menée jusque-là par le Conseil fédéral. Ce dernier a alors donné le mandat; au début du mois d'octobre de l'année sous revue, de lui présenter dans le délai d'une année des propositions en vue de la révision de la loi sur les stupéfiants. Pour rédiger son projet, le DFI va se fonder sur les résultats de la consultation consacrée au rapport de la commission d'experts pour la révision de la loi sur les stupéfiants (rapport Schild), sur la motion du Groupe démocrate-chrétien demandant l'élaboration d'une loi sur la prévention des toxicomanies et sur le postulat relatif à la révision de la loi sur les stupéfiants, lequel a été déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats.

Le rapport faisant la synthèse des résultats des essais de prescription médicale de stupéfiants est disponible depuis le mois de juillet 1997. Il montre que, pour le groupe cible clairement défini que constituent les personnes gravement dépendantes qui consomment de l'héroïne depuis de nombreuses années, qui ont suivi plusieurs thérapies qui se sont soldées par un échec et qui présentent des déficits manifestes sur les plans physique et social, le traitement à l'héroïne représente un complément judicieux à l'offre thérapeutique actuelle.

Le Conseil fédéral aimerait rendre accessible le traitement à l'héroïne à d'autres toxicomanes gravement dépendants qui n'ont obtenu de résultats probants avec aucune autre thérapie. A cet effet, il a mis

en consultation, le 19 décembre de l'année sous revue, un projet d'arrêté fédéral urgent de durée limitée, lequel constituera une base légale provisoire en attendant que la question de la prescription médicale d'héroïne soit réglée durablement dans la loi sur les stupéfiants, qui va être révisée.

Le 23 avril 1997, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à un article constitutionnel sur la médecine de la transplantation. Ce projet de nouvel article constitutionnel – l'article 24decies – donne la compétence à la Confédération d'édicter des prescriptions dans le domaine de la transplantation d'organes, de tissus et de cellules; il précise que, ce faisant, elle doit veiller à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la santé.

Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 8 décembre 1997, des résultats de la consultation consacrée à l'avant-projet de loi fédérale sur les agents thérapeutiques et a décidé de faire élaborer le projet de loi proprement dit. Cette future loi réglera de façon uniforme le contrôle des agents thérapeutiques.

Enfin, le Conseil fédéral – en application de la motion Gen-Lex – a décidé d'ouvrir une procédure de consultation sur l'avant-projet Gen-Lex et a approuvé par la même occasion le rapport destiné aux Chambres fédérales qui est consacré à l'état de la législation sur le génie génétique dans le domaine non humain. Ce paquet législatif prévoit l'intégration des principales dispositions dans la loi sur la protection de l'environnement. Dans son rapport, le Conseil fédéral explique que le Suisse, une fois que le projet Gen-Lex sera entré en vigueur, disposera d'un vaste arsenal législatif en matière de génie génétique dans le domaine non humain, lequel soutiendra la comparaison au niveau international.

Politique des migrations

La commission d'experts «Migrations» a déposé son rapport en août 1997. Le Conseil fédéral en a pris connaissance le 22 octobre et a constaté, à cette occasion, que les conclusions et les propositions de la commission correspondaient, pour l'essentiel, aux objectifs de la législature en cours. Il estime lui aussi que l'activité législative doit se concentrer sur la révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). En outre, il approuve la proposition de la commission consistant à remplacer le modèle des trois cercles par un nouveau modèle d'admission dans le cadre d'un contingent. Le Conseil fédéral remettra au Parlement le rapport de la commission, accompagné d'un avis, dans le courant du premier trimestre 1998.

Le 20 août 1997, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration». Cette initiative vise notamment à limiter la proportion de ressortissants étrangers à 18 pour cent de l'ensemble de la population résidante de notre pays. Le Conseil fédéral estime que l'initiative a une teneur et des objectifs équivoques, mais aussi que sa mise en application

serait extrêmement problématique eu égard à ses répercussions économiques et à nos obligations de droit international. Aussi propose-t-il au Parlement de présenter l'initiative au peuple et aux cantons sans lui opposer de contre-projet, et de leur recommander de la rejeter.

Durant l'année sous revue, dans le domaine de l'asile, l'accent a été mis en particulier sur les mesures d'exécution. Introduit dès le mois de juin 1996, le programme destiné à encourager le retour dans leur pays des ressortissants bosniaques déplacés dont le droit de résider en Suisse était arrivé à expiration, continue de donner de très bons résultats. Depuis le début du programme, il y a eu au total 5357 personnes qui sont rentrées en Bosnie-Herzégovine, au bénéfice d'une aide au retour accordée par la Suisse, et 12 117 autres qui ont déclaré vouloir le faire. Après de longues et difficiles négociations, un accord sur la réadmission a pu être conclu avec la République fédérale de Yougoslavie; il est entré en vigueur le 1er septembre 1997. Jusqu'à la fin de l'année sous revue, la Suisse a pu procéder au renvoi de 1107 demandeurs d'asile de la République fédérale de Yougoslavie dont la demande avait été rejetée.

Compréhension et échanges entre les communautés linguistiques - Politique culturelle

Le nouvel article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.) a servi de base à l'élaboration d'un projet de loi sur les langues officielles, à laquelle des experts ont été associés. Ce projet permet de concrétiser notamment le nouvel article constitutionnel en question, en vertu duquel les personnes de langue maternelle romanche peuvent s'adresser aux autorités fédérales dans cette langue. Les travaux se sont révélés si complexes que l'ouverture de la procédure de consultation a dû être renvoyé à 1998. Ces retards ont aussi eu des répercussions sur l'élaboration du projet de loi sur l'encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques.

La protection des minorités suscite un engagement et un intérêt particuliers dans notre pays. Le 19 novembre 1997, le Conseil fédéral a demandé aux Chambres l'autorisation de ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, à l'élaboration de laquelle la Suisse a participé activement. Cette convention constitue le premier instrument juridique multilatéral à caractère contraignant qui soit consacré exclusivement à la protection des minorités nationales.

La Confédération participe activement au soutien des projets qui émailleront l'année de commémorations qu'est 1998. Les questions touchant l'identité nationale et la compréhension entre les diverses régions du pays seront l'objet d'une attention particulière. Le Conseil fédéral a décidé de soutenir une cinquantaine de projets qui développeront des thèmes liés à l'histoire de notre pays, aux traditions

culturelles et artistiques, ainsi que des sujets politiques et sociaux. Ces projets seront réalisés par des collectivités privées, communales ou cantonales. La Confédération organisera, de son côté, plusieurs expositions et manifestations illustrant l'histoire et la signification de la Suisse en tant qu'État fédéral. Enfin, l'anniversaire de l'État fédéral sera célébré le 12 septembre 1998 par une grande fête populaire, qui sera dédiée plus particulièrement à la jeunesse, elle qui représente l'avenir de notre État fédéral.

Le 3 mars 1997, le Conseil fédéral a pris acte de la candidature «Sion-Valais-Wallis-Switzerland 2006» portant sur l'organisation des Jeux olympiques d'hi-

ver. Il a adressé une lettre de soutien au Conseil d'État valaisan. Et, le 17 septembre de l'année sous revue, il a approuvé le message concernant les subventions et les prestations de la Confédération pour les Jeux olympiques d'hiver de 2006.

Le Conseil fédéral a approuvé, le 17 mars 1997, le message concernant l'initiative populaire «Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars)». Il recommande de rejeter l'initiative, sans que lui soit opposé un contre-projet. Il estime que ce texte restreint de manière excessive la liberté de vote.

Exposition nationale 2001

Depuis que, le 10 décembre 1996, les Chambres fédérales ont approuvé le crédit de 130 millions de francs au titre de participation de la Confédération au financement de la prochaine exposition nationale, l'«Association Exposition nationale 2001» a mis en place une direction générale. D'emblée, cette direction générale a porté son effort principal sur la recherche de partenaires financiers et sur l'intérêt de l'économie privée, sur l'organisation de la structure dirigeante, sur la communication avec le public et, dès la nomination de la directrice artistique, sur le contenu et la scénographie de l'exposition.

Aucune de ces activités n'est près de toucher à sa fin, ne serait-ce qu'en raison du lien que l'économie privée établit, dans la plupart des cas, entre son éventuelle participation financière et le contenu de l'exposition nationale. Or, comme prévu, ce contenu ne saurait être précisé trop tôt si l'on veut qu'il puisse véritablement refléter, en 2001, l'état du pays, ses grands projets, ses plus graves problèmes, sa situation en Europe et dans le monde.

Pour sa part, l'administration fédérale a commencé à préparer la participation de la Confédération à l'exposition en tant qu'exposante. Son projet devrait être soumis au Conseil fédéral au printemps 1998, après que la direction générale l'aura approuvé.

Outre sa contribution à la coordination des mesures prises en matière d'aménagement du territoire et de transports, la Confédération a mis à disposition les services du Contrôle fédéral des finances du Département fédéral des finances afin que soit vérifiée, conformément aux buts fixés, l'utilisation des moyens financiers octroyés par les pouvoirs publics (les bases légales applicables sont la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances et la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités). Cette surveillance financière est exercée selon les critères de régularité, de légalité et de rentabilité. Selon les usages, le plus grand investisseur, c'est-à-dire la Confédération, représente les cantons et les communes participant au financement. Les contrôles des finances des cantons de Berne et du Jura travaillent en étroite collaboration avec le Contrôle fédéral des finances au sein de la Commission de contrôle.

Quant à la participation de la Confédération à la direction suprême de l'organisation de l'exposition, elle est assurée par trois représentants de la Confédération au Comité stratégique de l'«Association Exposition nationale 2001», dont le délégué du Conseil fédéral. Ce dernier siège aussi au Bureau du Comité stratégique en tant qu'observateur. Au sein du Comité stratégique, les représentants de la Confédération veillent notamment à ce que soient appliquées les conditions liées à l'octroi du crédit de

130 millions, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement. C'est ainsi qu'ils se sont assurés de la mise en place d'un organe extérieur de contrôle en matière de protection de l'environnement et de développement durable.

Fin 1997, la Confédération avait déjà versé 21,1 millions de francs, à savoir la première tranche

du crédit de 90 millions que la Confédération a réservé au financement de l'exposition, déduction faite des 20 millions destinés à couvrir un déficit éventuel et des 20 millions qui doivent être consacrés au financement de l'exposition proprement dite de la Confédération.

Encouragement de la construction de logements

Le 19 février 1997, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant l'octroi de crédits de programme destinés à encourager la construction et l'accès à la propriété de logements. Entre 1998 et 2000, ce seront ainsi quelque 3500 logements qui bénéficieront chaque année de ces mesures d'encourage-

ment, qui comprennent des contributions non remboursables, des prêts remboursables et des participations, mais aussi des cautions et des engagements. Les efforts porteront avant tout sur la mise à disposition de logements familiaux bon marché et de logements destinés aux personnes âgées et aux handicapés, ainsi que sur l'accès à la propriété de logements. En outre, les travaux de rénovation bénéficieront d'un soutien accru à l'avenir.

Infrastructure – environnement – organisation du territoire

Circulation routière et réseau des routes nationales

Le 29 septembre 1997, le Conseil fédéral a publié son message concernant une révision partielle de la loi sur la circulation routière par laquelle il propose que lui soit conférée la compétence d'édicter les prescriptions sur les dimensions des véhicules automobiles en tenant compte des normes internationales (notamment des directives de l'Union européenne). Ainsi, la Confédération pourrait s'adapter sans retard à l'évolution internationale et éviter les entraves au trafic transfrontalier des marchandises, tout en tenant compte des impératifs de la sécurité du trafic et de la protection de l'environnement. Le Conseil fédéral entendait ainsi témoigner de la bonne volonté de la Suisse à l'égard de l'UE en relation avec les négociations bilatérales, tout en gardant sa liberté de décision quant à la date de l'application de la

norme en vigueur dans l'UE concernant la largeur des camions, à savoir 2,55 m.

Dans le cadre de la réalisation du cinquième programme de construction des routes nationales, le Conseil fédéral s'est vu contraint le 6 octobre 1997 de rejeter, en se fondant sur la législation en vigueur, une requête du canton de Zurich concernant le pré-financement de la part cantonale à la construction du contournement ouest de l'agglomération zurichoise sous forme d'un prêt sans intérêt de 400 millions de francs au plus. Par la suite, un entretien avec le gouvernement zurichois a amené le Conseil fédéral à constater que l'évolution de la situation lui permettait d'accepter une demande de réexamen de la requête.

Les travaux relatifs au rapport concernant les normes relatives à la construction des routes nationales ont été achevés conformément au calendrier prévu et ont été transmis au Conseil fédéral à la fin de 1997.

Environnement: climat, protection du paysage et protection de l'air

L'exercice écoulé a été caractérisé entre autres par des mesures inspirées des principes du développement durable. Le rapport «Développement durable en Suisse – stratégie» a été approuvé le 9 avril 1997. Ce rapport définit huit domaines d'activité: engagement international, énergie, économie, comportement des consommateurs, politique de sécurité, réforme fiscale inspirée par des principes écologiques, dépenses de la Confédération, mise en oeuvre et contrôle des résultats. Pour la phase de mise en oeuvre, nous avons décidé de nous concentrer sur quelques mesures destinées à compléter et à renforcer les activités déjà engagées au titre du programme de la législature 1995–1999.

Du 23 au 27 juin 1997, la Suisse a participé en tant qu'observatrice au «Sommet de la Terre + 5». Cinq ans après le Sommet de Rio, les gouvernements des pays participants ont dressé un bilan intermédiaire de la mise en oeuvre des principes du développement durable et fixé les priorités des travaux pour ces prochaines années. La Suisse s'engagera particulièrement dans les domaines suivants: financement du développement durable, modèles de production et de consommation, énergie, protection et exploitation durable des forêts, ainsi que protection et exploitation durable des régions de montagne.

Le 17 mars 1997, nous avons approuvé le message concernant la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂, dont le but est de réduire les émissions de gaz carbonique de 10% d'ici à 2010 en recourant à des mesures sur le plan fédéral, comme l'introduction d'une redevance sur les poids lourds en fonction des prestations kilométriques, la loi sur l'énergie et le programme d'action Énergie 2000, lesquelles seront complétées par des mesures volontaires. A titre subsidiaire, une taxe sur le CO₂ pourra être introduite si le but visé ne peut être atteint avec les mesures susmentionnées. Il s'agirait d'une authentique taxe d'incitation dont les recettes seraient reversées à l'économie et à la population.

Les valeurs-cibles du projet concernant le CO₂ ont aussi servi à la Suisse comme base de négociation lors de la 3e Conférence des Parties contractantes à l'accord-cadre des Nations Unies sur les modifica-

tions climatiques, qui s'est déroulée du 1er au 10 décembre 1997 à Kyoto. La Suisse a par ailleurs demandé des engagements juridiquement contraignants et différenciés par pays soient pris en tenant compte du principe de causalité.

La Convention sur les Alpes a aussi pour objectif le développement durable. Le message afférent a été approuvé le 10 septembre 1997. Ce message propose aux Chambres de ratifier la convention-cadre et les cinq protocoles d'application qui ont été conclus. Les huit pays alpins et l'Union européenne veulent ainsi harmoniser les intérêts économiques avec les impératifs écologiques. La Commission de l'environnement de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a accepté le 20 octobre 1997 une proposition demandant la suspension des délibérations parlementaires jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'énergie et de la version révisée de la loi sur l'aménagement du territoire.

Par message du 26 novembre 1997, un crédit-cadre de 120 millions de francs a été demandé aux Chambres afin de financer les programmes et les projets visant à lutter contre les problèmes environnementaux dans les pays en développement et dans les États d'Europe centrale et orientale. Ce crédit servira à soutenir au cours des prochaines années les fonds multilatéraux pour l'environnement, conformément à la décision prise en 1991 à l'occasion des 700 ans de la Confédération.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a mis en vigueur le 1er juillet 1997 la version révisée le 21 décembre 1995 de la loi sur la protection de l'environnement. Pour mettre an application les nouvelles dispositions légales, nous avons fixé au 12 novembre 1997 l'entrée en vigueur des ordonnances concernant les taxes d'incitation sur les composés organiques volatiles (COV) ainsi que sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage extra-légère, édicté de nouvelles dispositions d'exécution concernant la commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique, et complété les ordonnances sur la protection contre le bruit et sur la protection de l'air. Le rapport sur les mesures d'hygiène de l'air de la Confédération et des cantons a subi de nouveaux retards.

Enfin, le Conseil fédéral a approuvé le 19 décembre 1997 la conception «Paysage suisse» (CPS), dont le but est de renforcer la coopération entre les

utilisateurs et les protecteurs du paysage. Ce projet sera réalisé sur la base de la législation actuelle et respectera la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Son but est de parvenir à

un développement durable tout en ménageant le paysage. Cette conception devra dorénavant orienter l'activité des services fédéraux chargé de tâches d'organisation du territoire.

Transports et climat: mesures conformes à l'économie de marché

La construction des NLFA, la mise en oeuvre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes, ainsi que la redevance sur les poids lourds calculée en fonction des prestations, revêtent une importance fondamentale pour une politique en matière de transports et de climat qui tienne compte à la fois des impératifs du développement durable et de l'économie de marché. On trouvera plus de détails concernant la construction et le financement de l'infrastructure des transports publics dans la première section.

En ce qui concerne la mise en oeuvre de l'article sur la protection des Alpes, le Conseil fédéral a ouvert la consultation le 23 avril 1997. Son programme se fonde sur les principes de la non-discrimination et de l'économie de marché. Le transfert du trafic de la route au rail doit être réalisé au moyen de la taxe sur les poids lourds calculée en fonction des prestations kilométriques, de la redevance sur le transit alpin, ainsi d'une amélioration substantielle de l'offre ferroviaire. La procédure se terminera à mi-septembre. Contrairement aux intentions, le projet n'a pu toutefois être soumis au Parlement en 1997.

Pour diverses raisons examinées dans la troisième section, les objets suivants ont subi des retards: conclusion des travaux relatifs au plan directeur de l'infrastructure de l'aviation, décision de fond concernant la création d'un centre franco-suisse de navigation aérienne dans la région genevoise, et accord

sur les prestations entre la Confédération et les CFF. Le Conseil fédéral a proposé dans son message du 28 mai 1997 concernant une révision de la loi sur l'aviation une réorientation qui tendrait à la suppression du monopole de Swissair pour le trafic de ligne en Suisse. Cette révision inclut en outre les conditions de l'octroi d'une autorisation d'exploitation et d'une concession de parcours. Enfin, la loi révisée contient des dispositions transitoires fixant la durée et l'ampleur des droits de concession actuels. Le Conseil fédéral a décidé de procéder à cette révision pour tenir compte de la décision prise par Swissair en 1996 de transférer la plupart de ses vols intercontinentaux de Genève à Zurich ainsi que pour tenir compte de la libéralisation des transports aériens dans l'espace de l'Union européenne (UE).

Enfin, le Conseil fédéral a décidé le 29 octobre 1997 de recommander au Parlement le rejet sans contre-projet de l'initiative populaire «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)». Sa position a été motivée par le fait que l'initiative ne tient compte ni des mesures en vigueur, ni des répercussions politiques, économiques et sociales d'une éventuelle acceptation. En outre, la solution proposée par l'initiative – la réduction de moitié des prestations kilométriques dans l'espace de dix ans seulement – constituerait une mesure disproportionnée et difficile à réaliser.

Organisation du territoire

Se fondant sur ses décisions antérieures, le Conseil fédéral a institué le 2 juin 1997 un Conseil de l'organisation du territoire qui sera chargé de conseiller le gouvernement et les organes spécialisés pour toutes

les questions importantes dans ce domaine. Il s'agira notamment d'encourager le dialogue entre partenaires, de permettre la détection avancée des évolutions fondamentales et de préparer des mesures ciblées et des travaux d'évaluation en relation avec l'organisation du territoire.

Politique énergétique

L'énergie représente, avec la protection de l'environnement, les transports et l'organisation du territoire, un des secteurs essentiels pour la mise en oeuvre du développement durable.

Le 17 mars 1997, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à deux initiatives concernant l'énergie: l'initiative populaire «destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (Initiative «énergie et environnement») ainsi que l'initiative «pour l'introduction d'un 'centime solaire' (Initiative 'solaire')». Il recommande de rejeter ces deux initiatives mais propose de renforcer les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et à encourager l'utilisation des énergies renouvelables. Deux lois actuellement en préparation – sur l'énergie et sur le CO₂ – doivent servir de base à ces fins, de même que la prolongation du programme d'action Énergie 2000 au-delà du changement de millénaire. Une impulsion essentielle devrait être donnée par le programme d'investissement Énergie 2000 qui porte sur un montant de 64 millions de francs pour le secteur privé et qui a été approuvé par le Parlement le 30 avril 1997.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a suspendu le 16 juin 1997 la procédure tendant à inclure le Grimsel en tant que 89e et dernier objet dans l'Inventaire fédéral des paysages marécageux d'une beauté particulière et d'une importance nationale et différé la mise sous protection définitive. Il réexaminera ce projet lorsqu'il aura été rendu vraisemblable que l'utilisation de la force hydraulique au Grimsel sera nécessaire par suite de modification des conditions-cadres, afin de combler une grosse lacune prévisible dans l'approvisionnement énergétique à partir de

2015, ou lorsqu'il aura au contraire été décidé de manière crédible qu'une telle situation ne surviendra pas. Jusqu'alors, le Grimsel reste placé sous une protection provisoire.

Le dialogue concernant la politique énergétique qui s'est conclu le 20 juin 1997 sera concrétisé par quatre groupes de travail. Les conclusions du DFTCE ont servi de base pour la définition du programme de politique énergétique après 2000 et pour les décisions qui devront être prises dans ce domaine (lois sur le marché de l'électricité et sur l'énergie nucléaire).

Le 30 septembre 1996, le Conseil fédéral avait chargé le DFTCE d'élaborer une loi fédérale sur la responsabilité civile en matière de barrages. Afin de déterminer le montant de la couverture obligatoire et la classification des barrages par classes de risques, un expert externe a été chargé de procéder à une étude sur les risques de dommages liés aux barrages dont le volume de rétention se situe en dessous de 2 millions de mètres cubes. Cette étude, qui a été remise en septembre 1997, a permis à la commission d'experts de terminer ses délibérations à la fin de l'automne.

La loi sur le marché de l'électricité était prête à être mise en consultation à la fin de 1997, de sorte que la procédure pourra commencer en 1998. Il faudra en particulier fixer les modalités de l'accès au réseau, de l'exploitation, de la transparence des coûts et de l'approvisionnement de base (service public). Il s'agira en outre de réexaminer les dispositions qui empêchent d'exploiter de manière rentable les installations placées sous le régime du monopole. Les turbines actuelles devront dans la mesure du possible être renouvelées de manière à couvrir leurs coûts aux conditions normales de la concurrence.

Relations internationales

Négociations bilatérales sectorielles avec l'UE

Soucieuse de conclure prochainement les négociations sectorielles avec l'UE, la Suisse s'est efforcée de renforcer la dynamique des négociations. Les efforts déployés ont été particulièrement intenses au printemps et, vers la fin de 1997, sous la présidence néerlandaise, puis luxembourgeoise, une solution aux principales questions en suspens a failli être trouvée.

Le Conseil fédéral a soumis à l'UE, le 10 octobre 1997, une nouvelle offre de négociation portant sur les problèmes non résolus dans le cadre des négociations bilatérales, notamment dans le domaine des transports terrestres. Cette offre a été précisée à différents niveaux. Les ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'UE ont réaffirmé, le 24 novembre 1997, la volonté politique de l'UE de conclure rapidement les négociations. Le Comité des représentants permanents (COREPER), qui assiste le Conseil dans ses travaux, a été chargé de procéder à une analyse globale de l'état des négociations afin de mettre en évidence les principaux points à régler dans le but de conclure les négociations dès que possible.

Les négociations sont dans leur phase finale. Dans les domaines des marchés publics, des entraves techniques au commerce et de la recherche, elles ont pour ainsi dire déjà abouti sur le plan technique. En ce qui concerne la libre circulation des personnes, le compromis auquel les négociateurs sont parvenus en décembre 1996 demeure en principe incontesté. Certains aspects des assurances sociales (caisse-maladie et assurance-chômage), notamment, font encore l'objet de négociations. Le dossier qui reste le

plus controversé est celui des transports terrestres. Afin de pouvoir conclure le processus de négociation, des efforts considérables devront encore être déployés dans ce contexte. Le Conseil des Ministres des Transports de l'UE du 11 décembre 1997 a cependant ouvert de nouvelles perspectives. Une vue d'ensemble de l'état des négociations figure dans la première section du présent rapport.

Le 8 juin 1997, l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à l'UE: que le peuple décide!», qui demandait que de nouvelles négociations en vue d'une adhésion de la Suisse à l'UE ne puissent être entamées qu'avec l'accord du peuple et des cantons, a été rejetée à une forte majorité par le peuple et les cantons. Le Conseil fédéral ne soumettra au Parlement le message concernant l'initiative «Oui à l'Europe!», laquelle demande que le gouvernement entame des négociations avec l'UE en vue de l'adhésion de la Suisse, que lorsque l'issue des négociations bilatérales sectorielles avec l'UE sera connue. Le délai légal pour l'approbation du message expire fin juin 1998.

Afin de tenir compte du rôle toujours plus important qui est dévolu aux cantons dans le cadre de l'interdépendance croissante des problèmes à l'échelle internationale et pour assurer leur participation à la politique étrangère de la Confédération, le Conseil fédéral a approuvé, le 15 décembre 1997, un projet de loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération, lequel entérine et précise concrètement les formes de coopération envisageables entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique étrangère de la Confédération.

Relations internationales bilatérales et multilatérales

Dans le domaine bilatéral de la coopération suisse au développement, les efforts en vue de poursuivre la

concentration des mesures de soutien tant sur les plans géographique que sectoriel ont été poursuivis. L'accent a été mis sur l'instauration d'un «suivi du contexte de la politique de développement» (observation systématique de la situation de politique in-

térieure ainsi que de la situation économique et sociale dans des pays donnés), sur une meilleure harmonisation, sur le terrain, des actions menées par les pays et les organismes donateurs de même que sur l'amélioration de la gestion et de la coordination des activités opérationnelles.

Au sein d'institutions et d'organismes internationaux, la Suisse a réussi, en 1997, à renforcer sa présence et sa participation

- en s'associant, notamment avec la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), à des programmes de coopération bien définis;
- en mettant à disposition, de façon ciblée, du personnel apte à assumer des tâches de direction (Banque mondiale et PNUD);
- en présidant aux destinées de divers organes (Conseil d'administration de la Banque mondiale, Conseil des Gouverneurs du Fonds international de développement agricole (FIDA), Conseil d'administration de l'UNICEF, Commission des Nations Unies pour le Développement Durable);
- en prenant une part active aux travaux de suivi de conférences internationales spéciales (Rio+5).

Dans le domaine de l'aide aux pays de l'Est, le programme de coopération technique de 1995 a été systématiquement poursuivi. En d'autres termes, les programmes de soutien menés dans les pays baltes, en République tchèque et en Slovaquie sont à présent terminés, de sorte que la Suisse a commencé à se concentrer davantage sur les pays de l'Europe du Sud-Est et de la CEI. Des programmes ont notamment été lancés en Macédoine et en Ukraine. La mise en oeuvre de l'aide aux pays de l'Est a été rendue difficile dans deux pays de concentration, à savoir en Bulgarie et en Albanie, du fait de l'instabilité qui y prévalait par moments. La Suisse a poursuivi, en plus du mandat de base qui lui avait été confié, ses activités entamées fin 1995 dans le cadre du programme spécial en faveur de la reconstruction de la

Bosnie-Herzégovine. En 1997, elle les a complétées par l'octroi d'une aide au retour en faveur des réfugiés bosniaques en Suisse.

Parmi les nouveaux engagements financiers de la Suisse en faveur des pays en développement les plus pauvres, il convient de citer sa participation, pour un montant maximal de 90 millions de francs, au nouveau Fonds fiduciaire du FMI; proposée au Parlement dans le message du 10 octobre 1997, cette mesure doit servir à octroyer aux pays précités des crédits à un taux d'intérêt réduit et à soutenir des mesures s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

En rapport avec la participation de la Suisse à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), diverses démarches visant à développer les relations commerciales à l'échelle planétaire, notamment dans le domaine des services, ont été entreprises. Ainsi, la Suisse a ratifié le 30 novembre 1997 le protocole sur les services de base des télécommunications. Les résultats obtenus dans le cadre de la négociation entraîneront une libéralisation des marchés des télécommunications sur la base de règles contraignantes concernant l'établissement d'opérateurs étrangers et la fourniture de services de télécommunication transfrontaliers. Le Conseil fédéral a en outre approuvé, le 19 novembre 1997, les résultats de l'Accord OMC portant sur l'élimination des droits de douane frappant les produits des technologies de l'information (Information Technology Agreement, ITA), qui prévoit la suppression, d'ici à l'an 2000, des droits de douane sur, notamment, les ordinateurs et les équipements de télécommunications ainsi que sur les logiciels et les supports d'information. Une autre mesure importante marquant l'ouverture du marché dans le cadre de l'OMC a été prise les 12 et 13 décembre 1997 à Genève: il s'agit de la signature d'un accord visant à libéraliser davantage les services financiers. La mise en oeuvre de cet accord aura lieu dès 1998. Quant à l'Accord OMC sur les achats publics, il est actuellement mis en oeuvre par les cantons.

Sécurité

Participation à des actions internationales dans le but de prévenir des conflits

Sur la base du programme de mesures 1996–1999 destinées à promouvoir la paix, la politique de paix menée par la Suisse s'est concentrée sur la région de l'OSCE (surtout sur l'ancienne Yougoslavie et l'Asie centrale), le Proche-Orient et l'Afrique australe. Les partenaires principaux de la Suisse ont été l'OSCE et l'ONU. Pour la seule promotion civile de la paix au sens étroit du terme, la Suisse a dépensé en 1997 quelque 24 millions de francs et a envoyé plus de 100 experts dans une dizaine de pays. La politique de sécurité internationale de la Suisse a surtout été marquée, en 1997, par la participation de cette dernière au Partenariat pour la paix et au Conseil du Partenariat Euro-Atlantique ainsi qu'à son engage-

ment dans le cadre de l'OSCE. Les deux sujets sont traités en détail dans la première section ainsi que dans la troisième section, en rapport avec les réponses aux questions des Commissions de gestion.

Il convient de mentionner un autre thème important qui a marqué l'année 1997, à savoir la question du déminage. La Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, que la Suisse a signée avec d'autres Etats le 3 décembre 1997 à Ottawa, a relancé les efforts en faveur du déminage humanitaire ainsi que l'aide en faveur des victimes. Le nouveau Centre international de déminage humanitaire à Genève, dont le Conseil fédéral a ordonné la création le 26 novembre 1997, témoigne de l'engagement de notre pays au service de cette cause. Il soutiendra l'ONU dans le domaine du déminage humanitaire.

Lutte contre le crime organisé

Les travaux relatifs aux «Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale» sont dans l'ensemble terminés; contrairement au calendrier prévu, ces mesures ne pourront toutefois être approuvées par le Conseil fédéral qu'en 1998. Elles prévoient essentiellement l'extension des compétences de la Confédération en matière de procédure dans la lutte contre le crime organisé et la criminalité complexe et transfrontalière. La centralisation des activités en matière d'enquête doit permettre de décharger notamment les petits cantons, qui ne disposent souvent pas d'un nombre suffisant de spécialistes pour faire le travail nécessaire. Mais la nouvelle réglementation vise surtout à accroître l'efficacité de la Confédération en matière de lutte contre ces nouvelles formes de criminalité.

En été 1997 la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunica-

tions ainsi que sur la mise en oeuvre d'appareils techniques de surveillance a été mise en consultation. Ce projet visant à édicter, dans la perspective de la libéralisation de la correspondance postale et des télécommunications, des dispositions uniformes pour la Confédération et les cantons et à créer un service chargé d'assurer la surveillance en la matière a été accueilli favorablement; il ne pourra toutefois être approuvé qu'en 1998.

Afin que la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération, qui est entrée en vigueur en 1995, puisse être exécutée efficacement, la structure organisationnelle des offices centraux, qui font partie de l'Office fédéral de la police, a dû être adaptée. Le Conseil fédéral a par ailleurs édicté, le 19 novembre 1997, l'ordonnance d'exécution de la loi précitée ainsi que les bases régissant l'exploitation d'un nouveau système de traitement des données en matière de lutte contre le crime organisé, à savoir le système ISOK.

Troisième section:

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

Le cadre institutionnel et financier

Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution

Confiance du Conseil fédéral dans l'administration

Question

Quels sont les rapports entre le Conseil fédéral et son administration? Sont-ils toujours empreints de confiance, ou ont-ils souffert des incidents survenus ces dernières années (corruption, irrégularités, indiscretions)?

Réponse

L'administration générale de la Confédération occupe plus de 40 000 collaborateurs dans les secteurs les plus divers. Beaucoup d'entre eux exécutent des tâches exigeantes qui requièrent un sens aigu des responsabilités, une grande capacité de discernement et une loyauté à toute épreuve. Il est évident que les fonctionnaires ont parfois à traiter d'affaires délicates dans le cadre desquelles ils doivent faire preuve d'une très grande retenue quant à leur avis personnel ou aux propos qu'ils pourraient tenir envers des tiers. Des informations relatives aux affaires en cours ne doivent par exemple pas être divulguées publiquement. Le Conseil fédéral considère de telles indiscretions et irrégularités comme des manquements aux devoirs de service; il condamne l'utilisation abusive d'informations découlant du secret de fonction et est prêt à sanctionner un tel comportement.

Il faut toutefois reconnaître que la majorité des fonctionnaires démontrent quotidiennement que la confiance placée en eux est parfaitement justifiée. Il est en outre inévitable que les indiscretions et les abus de confiance retiennent beaucoup plus l'attention que la majorité du travail effectué dans le respect de la confidentialité. Le nombre d'incidents à relever est cependant modeste et penser pouvoir les bannir to-

talement dans une entreprise de la taille et de la complexité de l'administration fédérale est illusoire.

Les cas de corruption suivent la même logique. Ni les contrôles ni les sanctions ne pourront empêcher les défaillances humaines. En témoignent les différentes affaires de corruption, parfois de grande ampleur, auxquelles sont confrontés les cantons, ainsi que l'intérêt pour ce sujet de l'OCDE qui a récemment mis en place le groupe PUMA chargé d'étudier les problèmes d'éthique dans les pays membres. Dans le cadre des difficultés et turbulences économiques actuelles, la corruption semble malheureusement être plutôt à la hausse, tout comme d'ailleurs, en contrepoint, la sensibilité de la population à ce genre d'abus. Le Conseil fédéral est d'avis que la corruption au sein de l'administration ne doit pas seulement être combattue par des contrôles et des sanctions, mais également par des mesures de prévention telles que formation, information et sensibilisation.

Le Conseil fédéral a chargé le Contrôle administratif du Conseil fédéral de répertorier les risques de corruption dans les diverses unités organisationnelles de l'administration et de fournir un rapport à ce sujet jusqu'à fin 1997. A la lumière de ces informations, le Conseil fédéral décidera s'il y a des mesures à prendre et lesquelles. Le gouvernement tient cependant à rappeler qu'il maintient pleinement sa confiance dans l'administration. Dans un environnement en pleine mutation, il veut à tout prix éviter qu'un démantèlement des rapports de confiance ait une influence négative sur le personnel. Toute mesure de contrôle implique un travail improductif non négligeable au sens des coûts de transaction. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre la confiance naturelle qui doit régir les rapports de travail et le minimum nécessaire de contrôles et de sanctions.

Relations publiques, régime de la transparence

Question

Dans son rapport sur la politique d'information, la CdG fait des recommandations concernant, entre autres, le régime de la transparence et l'instauration d'un système de reconnaissance anticipée des thèmes susceptibles de déboucher sur une crise; ces recommandations ont été acceptées par le Conseil fédéral. Or, dans le même temps, le chef du Département fédéral de l'économie publique répétait l'importance de la confidentialité dans le cadre des événements survenus à l'OFIAMT.

Réponse

En acceptant trois motions, à savoir les motions Peter Hess, du 11 mars 1997, Vollmer du 19 mars 1997, et celle de la CdG du 29 mai 1997, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de l'instauration du régime de la transparence dans l'administration fédérale, comme les motionnaires l'ont demandé.

Question

Comment le Conseil fédéral explique-t-il la divergence de vues entre ces deux affirmations?

Réponse

Les événements survenus à l'OFIAMT mentionnés dans la question concernent les indiscrétions qui se sont produites dans cet office en relation avec des scénarios relatifs au financement de l'assurance-chômage dans le cadre des études menées par le groupe de travail interdépartemental pour le financement des institutions d'assurance sociale (IDA-FiSo2).

Outre le fait que le principe de la confidentialité est encore en vigueur, le régime de la transparence pouvant être appliqué cas par cas, il est douteux que la publication de certains éléments seulement d'un rapport puisse être considérée comme légitime même après l'instauration du régime de la transparence.

Il n'y a donc pas de contradiction entre la déclaration du Conseil fédéral en faveur de l'instauration du régime de la transparence et l'attitude adoptée par le chef du DFEP dans l'affaire susmentionnée.

Question

Quand le Conseil fédéral compte-t-il présenter aux Chambres fédérales le projet de loi relatif à l'introduction du régime de la transparence au sein de l'administration?

Réponse

Bien que le Conseil fédéral se soit déclaré disposé à instaurer le régime de la transparence, il a refusé de fixer une date à cet effet. Le DFJP poursuivra cependant les travaux avec diligence en étroite collaboration avec la Chancellerie fédérale et les autres départements et procédera à une étude approfondie des questions encore ouvertes. L'instauration du régime de la transparence doit se faire avec la circonspection qui s'impose. Outre les questions de principe qui se posent au sujet de la forme à donner à cette innovation, il convient aussi d'analyser avec précision ses implications sur le plan des finances, du personnel et de l'administration, afin de satisfaire effectivement le droit du public à être informé.

Système de reconnaissance anticipée

Dans son rapport sur la politique d'information, la CdG recommande aussi la mise en place d'un système de reconnaissance anticipée des crises potentielles, visant à renforcer le gouvernement dans son action, et notamment dans ses activités d'information, de manière à pouvoir apporter des réponses factuelles et appropriées à d'éventuelles critiques de l'extérieur, ce qui ne serait pas le moindre des avantages d'un tel système.

Question

L'année 1997 touchant à son terme, quelles dispositions le Conseil fédéral a-t-il prises en vue de la mise en place d'un système de reconnaissance anticipée des crises potentielles?

Réponse

En ce qui concerne la détection anticipée des crises, le Conseil fédéral a reconnu qu'il fallait améliorer la préparation des décisions à prendre par le collège gouvernemental et la coordination de l'information

au niveau du Conseil fédéral et il a pris diverses mesures à cet effet.

En matière de détection anticipée, il a autorisé la Chancellerie fédérale à collecter auprès de tous les organes de l'administration traitant des nouvelles les informations qui leur parviennent des services compétents des départements. Si cela est nécessaire, la Chancellerie fédérale peut demander, sur mandat du président de la Confédération, des renseignements touchant des secteurs particuliers. En se fondant sur ces renseignements, elle fait ensuite, le cas échéant, une synthèse à l'intention du président de la Confédération. Celui-ci décide alors si le Conseil fédéral ou le chef de département compétent doit examiner l'affaire. Si nécessaire, la conférence de situation peut être chargée de procéder à une analyse de la situation et de faire rapport au Conseil fédéral.

Cette façon de procéder n'exige pas une modification des structures. Elle ne touche pas non plus les attributions des départements, qui restent en premier lieu compétents en matière de détection anticipée des crises.

Dans le cadre des mesures immédiates à prendre en vue d'améliorer la conduite des affaires dans des circonstances difficiles, le Conseil fédéral a en outre décidé de centraliser l'information dans des situations extraordinaires, de garantir la coopération entre les services d'information, de coordonner l'information au niveau du Conseil fédéral et de faire en sorte que les stratégies appliquées dans ce domaine soient communiquées, et enfin de contrôler l'application des règles concernant ces points.

Parallèlement à l'adoption de cette mesure urgente, le gouvernement a chargé le Contrôle administratif du Conseil fédéral premièrement d'établir, dans le cadre du projet concernant la gestion de l'information sur le plan interne, un inventaire des principales autorités qui sont chargées du traitement et de la transmission des informations au service de l'activité gouvernementale, et deuxièmement d'analyser les procédures et les flux d'information. Les critères dont il faudra tenir compte dans cette analyse portent entre autres sur la détection anticipée des situations qui pourraient requérir des mesures particulières, sur la transmission des mêmes informations à tous les membres du collège gouvernemental, sur l'élaboration de stratégies fondées sur des études

approfondies et factuelles des circonstances, sur la coordination des procédures appliquées pour le choix, la communication et la répartition des informations et sur une planification qui prenne en considération aussi bien les exigences de la politique que le besoin d'information du public.

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pu concéder à la Chancellerie fédérale qu'une seule unité supplémentaire pour exécuter toutes ces mesures urgentes. Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, il a cependant chargé le DMF de restructurer l'Office central de la défense et d'étudier, avec la Chancellerie fédérale, les possibilités qu'a celle-ci de transférer du personnel afin d'améliorer les structures de direction du Conseil fédéral. Aucune décision n'avait encore été prise à ce sujet à la fin de 1997.

Etat de la réforme de l'administration

Réponse dans la première section consacrée aux points essentiels.

Nouvelle gestion publique

Le premier bilan de dix-huit mois d'autonomie de l'Institut de la propriété intellectuelle (IFPI) a montré que l'introduction de la nouvelle gestion publique était positive. Sur le plan salarial, l'IFPI a introduit un nouveau système qui présente une composante de base, une composante liée aux qualifications et une autre justifiée par les prestations.

Question

Quelles conclusions le Conseil fédéral tire-t-il de ce nouveau système salarial et quelles en sont les limites?

Réponse

En collaboration avec un consultant externe, l'IFPI a choisi un nouveau système des salaires correspondant dans ses grandes lignes aux systèmes généralement utilisés dans le secteur privé. Il est basé sur un système d'évaluation analytique qui prend en com-

pte les différentes caractéristiques de la fonction; salaire inhérent à la fonction, appréciation du personnel et évaluation des prestations forment ainsi un tout. Le Conseil fédéral juge bonne la qualité du système. Ses limites apparaissent dans la systématique générale qui est d'une grande précision. Cette systématique a en l'occurrence fait ses preuves, mais elle pourrait entraver l'ouverture et l'adaptation du système en cas d'utilisation par des organisations plus complexes et plus grandes que l'IPI. En outre, la mise en oeuvre consciencieuse et professionnelle par les organes de décision et d'exécution et par le service du personnel requiert un travail non négligeable. La transparence et la prise en compte des besoins du personnel ont été déterminants dans l'introduction réussie du système au sein de l'IPI.

Question

Est-il possible, selon le Conseil fédéral, d'introduire un tel système pour l'ensemble de l'administration générale de la Confédération?

Réponse

En tenant compte des réserves mentionnées plus haut et à condition de créer les bases légales nécessaires, l'introduction d'un tel système au sein de l'administration générale de la Confédération serait possible. Sur la base de la nouvelle loi sur le personnel fédéral (LPF), le Conseil fédéral entend d'ailleurs introduire un système de salaires moderne, flexible et axé sur les prestations. Le modèle mis en oeuvre par l'IPI n'est cependant de loin pas la seule possibilité. Abstraction faite d'un système qui serait développé par la Confédération, il existe sur le marché un grand nombre de systèmes éprouvés, susceptibles d'être adaptés aux besoins d'une entreprise ou d'une administration publique moyennant un investissement raisonnable.

La LPF fixera les bases permettant l'aménagement d'un système de salaires moderne et flexible. La loi ne précisera pas les détails d'un tel système, ceux-ci feront l'objet des dispositions d'exécution.

Question

Quels avantages et inconvénients le Conseil fédéral tire-t-il des expériences pilotes réalisées à l'Institut

suisse de météorologie (ISM) et à l'Office fédéral de la topographie (S+L)?

Réponse

Tant pour le Parlement que pour le Conseil fédéral et les services administratifs concernés, les essais pilotes accroissent la transparence en matière de prestations et de coûts et ils permettent de mieux piloter les tâches et le fonctionnement ainsi que de réfléchir périodiquement aux structures, aux procédures et à la gestion des ressources humaines. Des simplifications au niveau de la gestion financière (abandon du principe du produit brut, de la spécialité et en partie de l'annualité) et une plus grande souplesse en ce qui concerne les questions de personnel (recours aux contrats de droit public, plus grande autonomie en matière de promotions) complètent ces améliorations. La délégation de compétences décisionnelles et des moyens financiers correspondants aux offices appliquant les principes de la GMEB (Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) se traduit par une meilleure écoute des clients et par une plus grande conscience des coûts. Les questions importantes du point de vue stratégique passent avant les questions de détail et les problèmes opérationnels. Enfin, une meilleure circulation des informations accroît la confiance mutuelle.

Ces avantages sont assortis d'une forte surcharge pour les offices et pour le personnel. La nouvelle stratégie axée sur les produits et l'introduction des nouveaux instruments sont gourmandes en temps, en personnel et en coûts. Les innovations impliquent une formation à tous les niveaux. L'introduction de la GMEB représente un processus d'apprentissage et de développement à moyen ou à long terme.

Question

Comment le Conseil fédéral compte-t-il procéder pour évaluer les effets de ces deux expériences sur la qualité et la quantité des prestations délivrées et sur la satisfaction des usagers?

Réponse

L'article 65 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (évaluation de la gestion par mandats de prestations) précise qu'un rapport

d'évaluation sur la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires doit être présenté au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de ladite loi. L'organisation responsable du projet a été chargée de confier l'évaluation à un organisme indépendant. Cette évaluation doit se dérouler par étapes, de même que l'introduction de la GMEB. En l'occurrence, il s'agit d'une part d'analyser les stratégies ainsi que l'utilisation et les effets des divers instruments. Il s'agit d'autre part d'examiner dans quelle mesure les conséquences de la GMEB répondent aux attentes des instances politiques et des citoyens.

Il s'agit donc de mesurer le succès de la GMEB selon des critères économiques et politiques ainsi que d'après ses retombées pratiques, ce qui implique une évaluation interdisciplinaire. Celle-ci comportera différentes facettes: analyse de l'environnement, des conditions à respecter et des éléments d'aménagement (définition d'un cadre de référence et des influences importantes), formulation des attentes et définition des objectifs des divers acteurs, projet de stratégie et choix du dispositif d'analyse, adoption et mise en oeuvre de la stratégie d'évaluation. L'évaluation débutera en 1998 et dans un premier temps elle portera notamment sur des offices pilotes: l'Institut suisse de météorologie (ISM) et l'Office fédéral de la topographie (L+T).

Surveillance du Conseil fédéral sur les entreprises décentralisées

Dans son rapport du 25 juin 1997 sur la surveillance des domaines administratifs décentralisés et des entreprises autonomes sur le plan juridique, le Conseil fédéral donne des indications très générales sur sa façon de concevoir la surveillance de la Poste, de Swisscom et des entreprises d'armement.

Question

Comment le Conseil fédéral, en sa qualité de propriétaire, procédera-t-il concrètement pour surveiller la Poste, Swisscom et les entreprises d'armement?

Réponse

Depuis le 1er janvier 1998, la Poste est une société

de droit public dotée de sa propre personnalité juridique. Les intérêts de la Confédération, propriétaire de la Poste, sont représentés par le Conseil fédéral. Dans ce but, il dispose des moyens suivants: 1. élection des membres du conseil d'administration; 2. définition tous les quatre ans des objectifs stratégiques; le conseil d'administration est tenu de les intégrer dans sa stratégie d'entreprise; 3. approbation du rapport de gestion (rapport annuel, bilan avec annexe, compte de profits et pertes, rapport de l'organe de révision, comptes de groupe assortis de leur rapport de vérification).

La surveillance de la Poste exercée par le propriétaire s'appuie sur un contrôle de gestion stratégique permettant de surveiller la mise en oeuvre de la stratégie (ce contrôle est actuellement mis en place avec l'appui d'un expert externe), sur des entretiens périodiques avec la direction (président du conseil d'administration et président de la direction), sur le rapport annuel du conseil d'administration concernant la réalisation des objectifs stratégiques ainsi que sur l'organe de révision externe.

La Confédération est actionnaire majoritaire de Swisscom SA. Elle dispose en tout temps de la majorité du capital et des voix au sein de la société. Les intérêts de l'actionnaire sont représentés par le Conseil fédéral. Dans ce but, il dispose des moyens suivants: 1. élection du premier conseil d'administration (par la suite, l'assemblée générale élira le conseil d'administration et la Confédération aura une influence déterminante); 2. définition des objectifs stratégiques que la Confédération, en tant qu'actionnaire majoritaire, désire atteindre. Les objectifs sont fixés tous les quatre ans. Le conseil d'administration est responsable de leur mise en oeuvre.

La surveillance de Swisscom s'appuie en outre sur un contrôle de gestion stratégique permettant de surveiller la mise en oeuvre de la stratégie (ce contrôle est actuellement mis en place avec l'appui d'un expert externe), sur des entretiens périodiques avec le représentant de la Confédération et, le cas échéant, la remise d'instructions – des entretiens personnels pouvant au besoin avoir lieu avec le président du conseil d'administration ou avec le président de la direction –, sur le rapport annuel du conseil d'administration concernant la réalisation des objectifs de l'actionnaire majoritaire et enfin sur l'organe de révision externe.

Après l'entrée en bourse de Swisscom, l'évolution du cours de l'action Swisscom sera un baromètre important de la compétitivité et de l'efficacité de la société. Swisscom sera soumis à un système de contrôle (le marché) comme toute autre société privée cotée en bourse. Le cours de l'action sera donc révélateur de ses performances.

Entreprises d'armement de la Confédération: Au 1er janvier 1999, quatre sociétés anonymes d'économie mixte seront créées. Elles seront incorporées à une holding d'économie mixte. La Confédération sera actionnaire majoritaire de la holding (il est par ailleurs prévu ici qu'un changement de la majorité du capital ou des voix de la Confédération à des tiers soit soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale). La holding assumera les droits de contrôle et de surveillance réservés actuellement aux autorités politiques. Il est prévu que les intérêts publics soient garantis au sein de chaque entreprise d'armement et d'entretien par la présence d'un représentant de la holding qui sera délégué auprès de chaque entreprise.

Le Conseil fédéral doit encore régler par voie d'ordonnance les détails des dispositions nécessaires à la création de ces sociétés anonymes de droit privé. Les travaux opérationnels seront exécutés par le DMF ou le Groupement de l'armement, et le Conseil fédéral se concentrera sur les décisions essentielles. Il s'agira de la décision concernant les premiers statuts, les bilans d'ouverture et l'élection des premiers membres des conseils d'administration et de l'organe de révision. Il n'est pas prévu que le Conseil fédéral délègue son pouvoir de décision au sujet de ces points.

La holding a) défendra les intérêts de la Confédération dans le domaine de l'acquisition et de l'entretien d'armement. La holding sera le trait d'union entre les autorités politiques et les entreprises d'armement et d'entretien directement actives sur le marché. Elle assumera les tâches importantes exercées jusqu'ici par le Parlement, le Conseil fédéral et le Département militaire fédéral; b) détiendra des participations; c) assumera la direction stratégique du groupe en respectant la stratégie du Conseil fédéral fondée sur le rapport de propriété; d) encouragera par ailleurs la collaboration entre les entreprises d'armement et d'entretien.

C'est la holding en tant que telle, et non le DMF en tant que représentant de la Confédération, qui

exercera le droit de vote dans les diverses entreprises d'armement et d'entretien. La représentation de la Confédération dans les entreprises d'armement et d'entretien sera exercée, après sa fondation, par le DMF. Le conseil d'administration de la holding sera composé de représentants du DMF, d'un représentant du DFF et de particuliers.

Le Conseil fédéral fixera, au moyen de sa stratégie, les objectifs à moyen et à long terme que les représentants de la Confédération devront poursuivre au cours de leur activité en faveur de la société de participation financière. Le Conseil fédéral assumera ainsi la responsabilité politique et assignera la responsabilité industrielle aux représentants des intérêts de la Confédération dans le groupe des entreprises.

Question

Quelles seront les fonctions, responsabilités et compétences exactes des représentants de l'Etat au sein des conseils d'administration? Seront-ils à même d'engager le propriétaire en cas d'alliances stratégiques ou la décision reviendra-t-elle au Conseil fédéral?

Réponse

Les attributions intransmissibles et inaliénables du conseil d'administration de la Poste relatives à la direction de l'entreprise sont citées à l'article 9 de la LOP. Responsabilités et compétences se trouvent ainsi fixées. Le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques tous les quatre ans. La mise en oeuvre de ces objectifs par le conseil d'administration dans sa stratégie d'entreprise fait partie de ses attributions intransmissibles et inaliénables. Dans ce domaine, il statue en dernier ressort. Le conseil d'administration engage donc le propriétaire sur le plan stratégique. Lorsque des motifs importants le justifient, le Conseil fédéral peut révoquer en tout temps les membres du conseil d'administration.

Le contrôle de gestion stratégique et les entretiens périodiques entre le propriétaire et la direction (président du conseil d'administration et président de la direction) doivent contribuer à détecter suffisamment tôt d'éventuels problèmes de mise en oeuvre des objectifs stratégiques. Les mesures correctrices nécessaires peuvent ainsi être prises.

Les attributions intransmissibles et inaliénables du conseil d'administration sont citées à l'article 716a,

1er alinéa, du CO. Responsabilités et compétences se trouvent ainsi fixées. Le représentant de la Confédération peut être instruit par les départements compétents (DFF/ DFTCE). Le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques de l'actionnaire majoritaire. Le conseil d'administration les intègre dans sa stratégie d'entreprise et il engage ainsi le propriétaire sur le plan stratégique. Les membres du conseil d'administration assument la responsabilité, conformément à l'article 754 CO. Ils répondent des dommages qu'ils causent en manquant intentionnellement ou par négligence à leurs devoirs. Le représentant de la Confédération n'est pas concerné par cette réglementation. Celui-ci est couvert vis-à-vis des actionnaires et des créanciers par la Confédération, conformément à l'article 762, 4e alinéa, CO, sous réserve du recours selon le droit fédéral (loi sur la responsabilité).

Le contrôle de gestion stratégique et les entretiens périodiques entre le propriétaire et le représentant de la Confédération, éventuellement assortis d'instructions, ainsi que, le cas échéant, les entretiens personnels avec le président du conseil d'administration ou avec le président de la direction, doivent contribuer à détecter suffisamment tôt d'éventuels problèmes de mise en oeuvre des objectifs stratégiques de l'actionnaire majoritaire. Les mesures correctrices nécessaires peuvent ainsi être prises.

Entreprises d'armement de la Confédération: Il est prévu que le conseil d'administration de la holding soit composé de représentants du DMF, d'un représentant du DFF et de particuliers. Celui-ci: a) définira la politique d'entreprise de la holding et exercera ainsi une fonction de direction centralisée. Cette tâche comprendra d'abord tout le développement des objectifs stratégiques de la holding et de la Confédération en tant que propriétaire; b) fixera de manière autonome l'organisation ainsi que les compétences et pouvoirs des organes et des unités d'activité de la holding. Il édictera un règlement d'organisation; c) déter-

minera la politique financière et l'organisation de la comptabilité. En même temps, il sera responsable des comptes et devra soumettre le rapport de gestion à l'approbation de l'assemblée générale. Par ailleurs, il approuvera les affaires de participation importantes que les entreprises d'armement et d'entretien devront présenter à la holding, conformément aux statuts; d) élira parmi ses membres le président de la holding, ainsi qu'un membre qui siègera dans le conseil d'administration des filiales. Cette représentation est destinée à défendre les intérêts de la Confédération dans les domaines des affaires essentielles et à exercer une influence directe sur la politique d'entreprise de chaque entreprise d'armement et d'entretien; e) sera responsable d'imposer aux entreprises d'armement et d'entretien une politique du personnel objective et unitaire.

Question

Comment le Conseil fédéral se propose-t-il de présenter au Parlement les résultats de sa surveillance?

Réponse

Les activités de surveillance du Conseil fédéral figurent dans le rapport de gestion.

Question

Quel est l'état des travaux visant à une reformulation des directives de 1974 sur la représentation des intérêts de la Confédération au sein des entreprises?

Réponse

Un premier projet de révision des directives est déjà disponible. Il fera l'objet ces prochaines semaines des dernières mises au point au sein de l'administration. Selon toute prévision, le Conseil fédéral adoptera la révision des directives au cours du premier trimestre de 1998. Celles-ci sont de portée relativement générale; les départements les complèteront par des lignes directrices concrètes et des cahiers des charges.

Les tâches essentielles

Sécurité sociale – politique sociale – santé publique

Loi sur l'assurance-maladie

Question

Le Conseil fédéral est-il d'avis que la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) a apporté plus de concurrence dans le secteur de la santé?

Réponse

Les effets de la plus grande concurrence entre les assureurs se font sentir. Ceux-ci développent en effet les modèles alternatifs d'assurance (limitation du choix du fournisseur de prestations dans des réseaux de santé, par exemple) autorisés par la nouvelle loi. La participation des fournisseurs de prestations, en particulier celle des médecins, montre que la concurrence fonctionne aussi parmi eux. La pression des assureurs se fait aussi sentir dans le domaine du marché des médicaments et des établissements hospitaliers. Le Conseil fédéral est particulièrement attentif à ce que les assurés soient protégés de pratiques que seraient tentés d'introduire des assureurs pour favoriser le passage de certains de leurs assurés vers d'autres assureurs ou pour lier de façon abusive l'assurance obligatoire et l'assurance complémentaire.

Question

Le Conseil fédéral est-il d'avis que la LAMal a permis une plus grande transparence en ce qui concerne le coût réel des prestations fournies par les caisses-maladie?

Réponse

Le fait que les prestations obligatoirement couvertes soient identiques pour tous les assureurs permet certainement une meilleure comparaison. La réalité des dépenses des assureurs est contrôlée par l'OFAS en particulier lors de la procédure d'approbation des pri-

mes de l'année suivante fondées sur les dépenses de l'année précédente. Ce contrôle a été affiné et la procédure complétée par une information des cantons.

Question

Le Conseil fédéral envisage-t-il de mettre un frein à l'évolution des coûts dans le domaine de la santé? Quelle est sa position sur la question?

Réponse

Le Conseil fédéral a utilisé en 1997 toutes les possibilités qu'il a d'intervenir dans la fixation des tarifs et des prix des prestations à charge de l'assurance-maladie. Il l'a fait dans le domaine des analyses (diminution du tarif des analyses courantes pratiquées dans les cabinets médicaux) et dans celui des médicaments (diminution du prix des médicaments après comparaison internationale). Il a étendu ses possibilités d'intervenir à celui des prestations fournies à domicile et dans les établissements médico-sociaux. Des tarifs-cadre sont entrés en vigueur le 1.1.1998. Ces efforts vont être poursuivis et ils sont complétés par les décisions que le Conseil fédéral prend en tant qu'autorité de recours à propos des contestations des tarifs approuvés par les gouvernements cantonaux ou fixés par eux dans le cas d'absence de convention.

L'augmentation modérée des primes pour 1998 (5,8%, en moyenne suisse, par rapport à 12% en 1997) est un indice que ces mesures, parmi d'autres, ont un certain effet. Les coûts des prestations hospitalières, qui représentent près de la moitié de l'ensemble des dépenses à la charge de l'assurance-maladie, devraient être notablement influencés à moyen terme par la planification hospitalière qui doit être établie pour 1998.

L'influence que le Conseil fédéral peut avoir sur l'autre composante des coûts représentée par la quantité des prestations est certainement moindre. Une augmentation importante de la franchise ou de la participation des assurés aux coûts sont des instruments qui ne peuvent être envisagés qu'avec prudence, au risque de ne pas remplir le but d'une assurance sociale obligatoire et de limiter l'accès aux soins, en temps utile, d'une partie de la population.

Question

Le Conseil fédéral est-il toujours d'avis que le but de la LAMal est de freiner l'évolution des coûts?

Réponse

Il s'agit certainement d'un des buts importants, comme dans tous les pays européens, de la LAMal. C'est une tâche qui doit être menée à bien avec tous les partenaires. La loi donne un certain nombre d'instruments qu'ils doivent appliquer. La planification des hôpitaux et des établissements médico-sociaux, par exemple, doit être établie par les cantons. Les conventions tarifaires sont du ressort des fournisseurs de prestations et des assureurs puis, en dernier lieu, des cantons, qui les approuvent. Le Conseil fédéral aimerait souligner que le nombre élevé de recours qui lui sont adressés montre à quel point les négociations sont rudes dans ce marché de plus de 15 milliards de francs.

Question

Le Conseil fédéral estime-t-il que le système actuel d'assurance permet de mettre un frein aux dépenses? N'est-il pas d'avis qu'il faudrait réduire le catalogue des prestations couvertes par l'assurance de base?

Réponse

La LAMal doit couvrir les besoins en soins de l'ensemble de la population. Le Conseil fédéral met l'accent sur la rationalisation de la dispensation des prestations, de leur qualité, qui permet d'en éviter les répétitions inutiles, du contrôle de leur caractère adéquat, scientifique et économique comme le prévoit la loi. Une limitation des prestations prises en charge doit répondre à ces critères. La Commission des prestations de l'assurance-maladie, qui conseille

le DFI dans la désignation des prestations, veille à l'évaluation de ces critères pour les nouvelles prestations ou pour celles dont le remboursement est contesté. Elle est tout particulièrement attentive à l'analyse du caractère économique de l'acceptation d'une prestation. Une attention particulière est aussi portée à une éventuelle admission de nouveaux prestataires.

Question

Le Conseil fédéral n'est-il pas d'avis que la LAMal est conçue de manière trop fédéraliste?

Réponse

La compétence attribuée aux cantons en matière de santé et d'assistance rend effectivement plus difficiles les interventions de la Confédération. Cela se voit par exemple dans la grande diversité des modèles d'application de la réduction des primes par les cantons. Une certaine uniformisation dans ce domaine serait certainement souhaitable et elle est envisagée. Les différences constatées au niveau des coûts et par conséquent des primes entre les cantons ne permettent guère d'envisager une uniformisation des tarifs par exemple. Il faut cependant noter que la structure tarifaire doit être uniforme au niveau suisse pour les prestations individuelles. Pour tenir compte de la situation particulière de l'équipement institutionnel cantonal, il est par contre judicieux que la planification soit établie par chaque canton. Ce qui ne doit, le Conseil fédéral l'a toujours dit, en aucun cas les empêcher de conclure des accords intercantonaux.

Question

Le Conseil fédéral prévoit-il des mesures afin d'améliorer la transparence dans la présentation des comptes par les caisses-maladie?

Réponse

Les données dont l'OFAS a besoin pour précéder au contrôle lui sont fournies par les assureurs. La question qui se pose est celle de la publication des données de chaque assureur individuellement. Les données globales sont déjà accessibles. Cette publication doit tenir compte à la fois de la protection des données et du fait que les assureurs sont des entreprises en concurrence entre elles.

Infrastructure – Environnement – Organisation du territoire

Article sur la protection des Alpes

Réponse dans la deuxième section consacrée au programme de la législature 1995–1999.

Responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation

Réponse dans la deuxième section consacrée au programme de la législature 1995–1999.

Relations internationales

Situation en Algérie: position de la Suisse

L'Ambassade de Suisse à Alger n'est toujours pas occupée. La situation en Algérie s'est pourtant dégradée ces dernières semaines, et le silence des autorités suisses sur l'état préoccupant des droits de l'homme dans ce pays a suscité des critiques.

Question

Quand le Conseil fédéral compte-t-il rouvrir l'Ambassade de Suisse à Alger?

Réponse

Pour des raisons de sécurité, le personnel suisse de notre Ambassade à Alger a été retiré en septembre 1994. L'Administration fédérale étudie actuellement la réactivation de l'Ambassade. Notre présence sur place contribuerait à une meilleure défense de nos intérêts, à une analyse plus précise de la situation, notamment concernant la situation des droits de l'homme et la politique d'asile, et au développement du dialogue politique.

Question

Quelle attitude le Conseil fédéral adopte-t-il face au gouvernement algérien?

Réponse

La Suisse entretient des relations diplomatiques normales avec l'Algérie. Le Conseil fédéral suit attentivement l'évolution de la situation en Algérie et a condamné clairement à plusieurs reprises les dramatiques actes de violence. Le gouvernement algérien estime qu'il ne s'agit pas d'une guerre civile au sens du droit international public, mais d'un conflit interne; dans ces circonstances, les possibilités d'influer sur l'Etat algérien sont limitées. La Suisse a fait savoir, de manière informelle, qu'elle était prête à prendre part à des entretiens et l'éventualité pour elle de jouer un rôle de médiateur a été discutée. Ces actions, tout comme celles proposées par d'autres Etats et l'ONU, n'ont cependant pas pu être poursuivies, car le gouvernement algérien refuse fermement toute «ingérence dans les affaires intérieures».

Question

En fonction de quels critères les demandeurs d'asile algériens sont-ils acceptés, ou renvoyés?

Réponse

L'asile est octroyé aux personnes qui peuvent invoquer de manière vraisemblable le fait qu'elles sont victimes d'actes de persécution imputables aux organes de l'Etat, détenteurs de la puissance publique. Les préjudices causés par les groupes islamistes ne sont pas pertinents sous l'angle du droit d'asile, vu que ces derniers n'exercent pas de manière durable et effective un pouvoir de fait sur une partie déterminée et importante du territoire algérien. Lorsque des motifs individuels de persécution par des tiers peuvent être évoqués de manière crédible, l'on renonce à l'exécution du renvoi et l'admission provisoire est prononcée. Cela concerne surtout les personnes persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté (enseignants, journalistes, personnel médical, femmes actives dans certaines professions ou associations, syndicalistes, militants des droits de l'homme). La pratique de l'Office fédéral des réfugiés est confirmée par la Commission suisse de recours en matière d'asile. La pratique des autorités suisses est en harmonie avec celle des pays de l'Union européenne.

Rôle de la Task Force

La Task Force instituée au début des discussions sur le rôle de la Suisse pendant la Seconde guerre mondiale a eu pour mission d'exposer à l'étranger la position officielle de la Suisse dans ce dossier. Si ce sujet reste d'actualité, le passé de la Suisse et la manière dont les autorités suisses se sont saisies du problème – et donc la Task Force – ne font plus quotidiennement les grands titres des journaux de la presse nationale et internationale.

Question

Quel est aujourd'hui le rôle de la Task Force?

Réponse

La réappréciation de notre histoire récente n'est, malgré une amélioration constante de la situation du point de vue suisse et une diminution de l'intérêt médiatique pour la question, de loin pas conclue. La Suisse poursuivra ses travaux concrètement et avec sérieux, tout en réfutant les attaques manifestement infondées. Dès lors, la Task Force «Suisse – Seconde guerre mondiale» continuera à représenter les intérêts de la Suisse dans le cadre d'une discussion internationale qui se prolonge, à assurer une action expéditive et cohérente sur le plan fédéral et à répondre aux questions complexes de nature politique, historique ou juridique qui se posent dans ce contexte. La représentation des intérêts suisses à la Conférence de Londres sur l'or nazi (2.–4.12.1997) peut être citée comme un exemple concret. Enfin, la Task Force coordonne l'action des diverses entités qui s'occupent de cette matière (Commission indépendante d'experts, «Independent Committee of Eminent Persons», Fonds suisse en faveur des victimes de l'Holocauste). La Task Force reste le pivot et le point de contact entre tous les milieux et organisations intéressés par cette problématique, tant en Suisse qu'à l'étranger, tout particulièrement les organismes gouvernementaux suisses ou étrangers, les organisations juives, les associations d'aide aux victimes de l'Holocauste, les banques, les assurances et d'autres milieux économiques, ainsi que les médias.

Question

Est-il exact que la Task Force et l'Ambassade de Suisse aux Etats-Unis font parfois inutilement le même travail?

Réponse

La répartition des tâches, fondamentalement complémentaires, entre la Task Force et nos représentations aux USA obéit à des impératifs d'ordre fonctionnel. Il est tout à fait inexact de prétendre que la Task Force et notre Ambassade font parfois inutilement le même travail. La controverse actuelle exige que notre message (initiatives suisses, efforts en cours, etc.) soit inlassablement répété et relayé, sur

l'ensemble du territoire des Etats-Unis, et plus particulièrement à Washington et New York, auprès de tous les cercles intéressés. Nos représentations assurent ainsi la continuité du dialogue avec tous les interlocuteurs pertinents, de façon à assurer aux démarches et entretiens ponctuels du chef de la Task Force les meilleures chances de succès. L'Ambassade ne saurait focaliser toute son attention sur les questions ayant trait à la Seconde guerre mondiale. Il serait en effet inopportun que notre ambassadeur soit exclusivement associé, dans l'esprit de ses interlocuteurs, à un seul aspect – problématique au demeurant – des relations bilatérales. Vu qu'un ambassadeur en résidence ne peut, selon les usages diplomatiques et pour des raisons politiques et formelles, être cité à comparaître devant des comités législatifs à quelque niveau que ce soit, il est approprié que les interventions devant de tels comités («hearings») soient du ressort du chef de la Task Force, lequel est reconnu aux Etats-Unis comme le principal responsable du dossier. En ce qui concerne les interventions ciblées auprès de l'administration américaine, des autorités locales, de la communauté juive et des médias, il est important que le chef de la Task Force puisse cultiver des contacts directs sur le terrain, tout ceci en étroite coopération avec notre ambassade à Washington et les consulats généraux concernés, notamment celui de New York.

Question

Le Conseil fédéral estime-t-il qu'il est approprié que le chef de la Task Force intervienne dans une émission de la télévision française en qualité de représentant de la Suisse?

Réponse

La question de la prise de position de l'Ambassadeur Thomas G. Borer, chef de la Task Force, au sujet du

film de la BBC «L'or nazi», diffusé dans le cadre de l'émission «Envoyé spécial» (France 2) le 2 octobre 1997, s'est posée différemment: les rédacteurs responsables de l'émission «Envoyé spécial» n'ont pas demandé la participation d'un représentant de la Suisse, mais ils ont personnellement invité l'Ambassadeur Borer. Ils ont libellé explicitement leur invitation en avançant qu'ainsi l'occasion serait donnée au représentant nommé par le Conseil fédéral pour le thème «Suisse – Seconde guerre mondiale» de prendre position par rapport aux thèses avancées dans ce film et de présenter la situation actuelle de la Suisse par rapport à cette problématique. Au départ, les responsables de l'émission avaient annoncé qu'un historien suisse serait présent face à Monsieur Borer. La Task Force n'a été informée que quelques jours avant l'enregistrement de l'émission que le Conseiller national Ziegler serait le partenaire de discussion. Elle a alors proposé qu'un autre parlementaire suisse remplace Monsieur Borer, offre que les responsables de l'émission ont aussitôt déclinée: Monsieur Ziegler apparaîtrait seul dans cette émission si Monsieur Borer n'y participait pas. La participation de l'Ambassadeur Borer est apparue alors comme incontestable, car, depuis octobre 1996, ce dernier s'est occupé intensivement de tous les aspects touchant le thème «Suisse – Seconde guerre mondiale» ainsi que des mesures prises en relation avec ce domaine. Vu l'intérêt continu des médias étrangers pour ce sujet, il appartient au chef de la Task Force, parmi ses tâches les plus importantes, de présenter à la presse les positions des autorités fédérales et de les rendre ainsi accessibles au grand public.

Sécurité

Instrument de la politique de sécurité de la Suisse

Question

Avec la chute du Mur de Berlin, la politique de sécurité de la Suisse a pris une nouvelle dimension. La composante de défense militaire est allée en diminuant alors que la composante politique s'accroissait. Sur le plan des structures de l'administration, la composante civile du DFAE est encore peu développée par rapport aux importants moyens militaires du DMF. Le Conseil fédéral n'est-il pas d'avis qu'il faudrait donner plus de poids à nos instruments de politique étrangère en matière de politique de sécurité?

Réponse

La promotion de la sécurité et de la paix est énoncée comme premier postulat dans le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. La dimension humaine, le renforcement de l'état de droit et le soutien des processus démocratiques sont aussi des préoccupations majeures de notre engagement au sein de l'OSCE, du Partenariat pour la Paix ainsi que dans le cadre des mesures de promotion de la paix de l'ONU. C'est dans cet esprit que la Suisse a assumé la présidence de l'OSCE en 1996, ce qui lui a permis d'exercer également son influence sur les développements en Europe dans le domaine de la politique de sécurité. Les nouveaux instruments de l'OSCE issus de la Charte de 1990 et de la réunion de suivi de Helsinki en 1992, à savoir les missions de

longue durée, le Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme ainsi que le Haut-commissaire pour les minorités nationales, bénéficient du soutien actif et opérationnel de la Suisse.

Après l'échec de la votation sur les casques bleus, les engagements civils de promotion de la paix ont été renforcés. En 1997, un budget dépassant les 24 millions de francs était prévu à cet effet. Les points forts sont l'engagement d'experts civils ainsi que la mise en oeuvre de projets concrets. En outre, la Suisse a mis à disposition des observateurs militaires dans le cadre de missions de l'ONU et propose des aides logistiques, par exemple actuellement le «Swiss Headquarter Support Unit» de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine. En 1997, un total de 15,7 millions de francs a été engagé à cet effet. Les activités de la Suisse dans le cadre de l'OSCE et du Partenariat pour la paix sont détaillées au premier paragraphe.

Selon les «lignes directrices Nord-Sud» toute politique de développement a également pour objectif d'apporter sa contribution à la sécurité et la paix en promouvant la «good governance», les droits de l'homme, l'état de droit et les processus démocratiques.

Cette orientation de la politique de sécurité a également été prise en considération (décision du Conseil fédéral du 26 novembre 1997) dans les objectifs du Conseil fédéral pour 1998 (Objectif 26 «Renforcement de la participation au Partenariat pour la paix» et Objectif 27 «Nouvelles lignes directrices en matière de politique de sécurité»).

Aspects supradépartementaux

Objectifs annuels : objectifs fixés, objectifs atteints

Question

Dans son programme 1997 (décision du 21 décembre 1996), le Conseil fédéral a entre autres classé les objets parlementaires par thèmes et par ordre de priorité. Cependant, certains projets de loi n'ont pas encore été présentés au Parlement (p. ex. la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération).

La CdG comprend certes que l'ordre des priorités puisse être modifié en cours d'année, mais elle aimerait que le Conseil fédéral lui expose les motifs qui l'ont amené à revoir le calendrier prévu à l'origine.

Réponse

Contrairement aux prévisions, plusieurs objets de la planification annuelle 1997 n'ont pu être soumis au Parlement. Leur nombre relativement important s'explique par la volonté du Conseil fédéral de se montrer plus ambitieux que l'année précédente, dans le sens d'une gestion clairement affirmée. De plus, certains objets qui auraient dû être approuvés à la fin de l'année ne l'ont été qu'au début de 1998, à la suite de légers retards. On constate ainsi une distorsion du bilan réel.

Pour ce qui est des retards, la CdG suppose à juste titre qu'ils résultent en partie de modifications dans l'ordre des priorités. Mais en examinant de plus près ces objets, on constate que les causes sont plus diverses : en exceptant les vraies réorientations sur

des questions de fond, il s'agit principalement des conditions-cadres du processus de décision politique, des faiblesses structurelles de l'organisation actuelle de l'administration et de ses procédures, du manque de personnel en des périodes critiques, ou encore de la sous-dotation de certaines fonctions stratégiques importantes. Les raisons des reports peuvent être regroupées comme suit :

- déroulement incontrôlable de négociations internationales ou de procédures législatives, et autres évolutions non maîtrisables (éventuellement suivis d'une adaptation de l'ordre des priorités);
- complexité de certaines questions de fond et forte interdépendance de certains secteurs; sous-estimation des besoins de coordination et de l'évolution (souvent discordante) de divers problèmes;
- problèmes de capacité et d'adaptabilité des services spécialisés par manque de personnel (éventuellement suivis d'une adaptation de l'ordre des priorités); manque de souplesse des structures de gestion internes pour la recherche de solutions ad hoc rapides;
- retards imprévus dans les débats parlementaires ou décision populaire tardive; recherche laborieuse d'un consensus;
- difficultés pour l'administration de traiter certains problèmes en raison de restructurations attendues ou en cours (réforme du gouvernement et de l'administration).

Ces faits sont connus de longue date grâce aux analyses menées dans la perspective d'une réforme du gouvernement et de l'administration; ils ont incité le Conseil fédéral, dès le début des années 90, à pré-

senter des propositions de réforme des institutions de direction de l'Etat, du gouvernement et de l'administration. Objet par objet, les retards s'expliquent ainsi :

Objets de la planification annuelle non liquidés en 1997

Objets de la planification annuelle 1997 (par département)

Département fédéral des affaires étrangères

Raisons du report

- Rapport sur les négociations sectorielles entre la Suisse et l'UE, assorti de messages consacrés aux accords et aux adaptations du droit interne qui devront être approuvés par le Parlement
Déroulement des négociations, notamment dans le dossier des transports terrestres
- Message concernant l'initiative «Oui à l'Europe»
Issue des négociations bilatérales, qui constitueront une base importante des orientations du message
- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide
La ratification implique une adaptation préalable (y.c. procédure de consultation) du code pénal : les travaux à ce propos ont pris plus d'ampleur que prévu
- Message concernant la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale
Travaux suspendus en raison de décisions pendantes, dans le dossier de la réforme de l'administration, au sujet de la répartition des tâches entre le DFAE et le DFEP

Département fédéral de l'intérieur

- Loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses
A la suite du transfert de l'OFEFP au DETEC, il est devenu nécessaire de redéfinir les compétences fédérales internes et de réexaminer en profondeur la révision totale (nouveaux problèmes internes d'interfaces, répartition des tâches d'exécution entre la Confédération et les cantons)
- Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité; secteur de l'assurance facultative
Matière très complexe sur le plan conceptuel, et conditions d'exécution difficiles (exécution à l'étranger)
- Révision de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile
Ajournement jusqu'au dépôt du rapport IDA-FiSo2 (perspectives de financement des assurances sociales)

- Loi fédérale sur les agents thérapeutiques Retards en 1996 lors de la préparation, omission dans la planification du Conseil fédéral 1997
- Rapport sur les mesures fédérales en matière de protection de l'air Report dû aux retards dans l'adaptation de l'ordonnance sur la protection de l'air et l'approbation de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils
- Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels Etudes préalables plus importantes que prévu
- Ratification de la Convention de la CEE/ ONU sur les effets transfrontières des accidents industriels Problème de capacité du service responsable à l'occasion de la procédure de consultation
- Loi fédérale sur la météorologie et la climatologie Travaux préliminaires plus importants que prévu

Département fédéral de justice et police

- Libre exercice de la profession d'avocat Redéfinition des priorités à la suite des travaux importants nécessités par le dossier des fonds en déshérence et de la Seconde guerre mondiale
- Enoncé des objectifs, du contenu et des instruments d'une politique des migrations large incluant tous les aspects politiques Retard à propos du rapport au Parlement sur la future politique des migrations; dans le domaine des réfugiés, améliorations dans l'exécution, notamment en ce qui concerne la Bosnie et la République fédérative de Yougoslavie
- Train de mesures intitulé «Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale» Lié, quant au contenu et au calendrier, à la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications ainsi que sur la mise en oeuvre des moyens techniques de surveillance
- Loi fédérale sur la surveillance du service postal et des télécommunications, et sur l'utilisation des appareils de surveillance Retard dû au déroulement des débats parlementaires à propos de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
- Loi fédérale sur la compétence judiciaire Travaux conditionnés par les premiers résultats des délibérations des commissions chargées d'examiner la réforme de la constitution

Département militaire fédéral

- Révision du droit pénal disciplinaire

Problèmes de capacité des services de l'auditeur en chef

Département fédéral des finances

- Statut-cadre CFP

Une réorganisation de la CFA impose un réexamen général des bases légales; la manière de procéder devra éventuellement être redéfinie

- Rapport sur les subventions I

Extension du calendrier à la suite des importants travaux préliminaires liés à la création d'une banque de données sur les subventions

- Troisième crédit d'engagement en vue de la réalisation du projet Alptransit

Il est indiqué d'attendre, avant de présenter le message, que le peuple se soit prononcé sur la construction et le financement des grands projets d'infrastructure des chemins de fer

- Révision totale de la loi sur les douanes

Adaptation du calendrier initial dans la perspective d'un rapprochement au droit international en rapide évolution (code des douanes des CE, y.c. droit de procédure); meilleure articulation avec les nouvelles dispositions fiscales (imposition des huiles minérales, taxe sur la valeur ajoutée)

Département fédéral de l'économie publique

- Modification de l'arrêté fédéral relatif au cautionnement et de la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne

La nature et l'ampleur des modifications de loi n'apparaîtront qu'en 1998

- Modifications de la législation sur la formation professionnelle

Retard dû aux débats parlementaires concernant le rapport sur la formation professionnelle

Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie

- Coordination des procédures de décision Difficile recherche de compromis du fait des résultats contradictoires de la procédure de consultation
- Message / programme d'assainissement et premier crédit d'engagement concernant des mesures de protection contre le bruit en rapport avec le réseau ferroviaire Présentation du message lorsque le peuple aura accepté la construction et le financement des grands projets d'infrastructure des chemins de fer
- Législation d'exécution de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes Déroulement des négociations bilatérales; dépend du résultat des débats parlementaires concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
- Nouvelle convention sur les prestations passée entre Confédération et CFF Retard dans les débats parlementaires sur le projet de réforme des chemins de fer et la date de mise en vigueur (1.1.1999 au lieu du 1.1.1998); une nouvelle convention sur les prestations devra être traitée lorsque les décisions parlementaires seront tombées, à une date proche de la mise en vigueur
- Loi fédérale sur la responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation Les retards dans l'attribution d'un mandat d'expert ont mené au report des travaux législatifs subséquents

Objectifs 1997 du Conseil fédéral: vue d'ensemble

Bilan fin 1997

Objectif 97-1	Fin des délibérations parlementaires concernant la réforme de la constitution dans les commissions	<i>atteint</i>
Objectif 97-2	Mise en oeuvre de la réforme du gouvernement et de l'administration et recours accru aux principes de la nouvelle gestion publique	<i>largement atteint</i>
Objectif 97-3	Assainissement de la CFP; contrôle du système de prévoyance	<i>non atteint</i>
Objectif 97-4	Propositions de réforme concernant l'assainissement du budget à l'échelon constitutionnel et légal	<i>largement atteint</i>
Objectif 97-5	Adaptation de l'imposition des sociétés en vue d'accroître la compétitivité de ces dernières	<i>atteint</i>
Objectif 97-6	Mise en oeuvre du projet de financement des transports publics	<i>non atteint</i>
Objectif 97-7	Renforcement du marché intérieur – Promotion des petites et moyennes entreprises	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 97-8	Décision de principe concernant l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme	<i>atteint</i>
Objectif 97-9	Redonner à la Suisse le statut de pays indemne d'ESB	<i>non atteint</i>
Objectif 97-10	Participation aux programmes internationaux de recherche et de formation – Simplification des structures et des procédures dans les secteurs des universités et de la recherche	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 97-11	Réforme de la formation professionnelle	<i>non atteint</i>
Objectif 97-12	Poursuite du travail de fond sur le financement de la sécurité sociale – Mesures devant assurer le financement des assurances sociales – Création d'une assurance-maternité et adaptation du secteur des prestations	<i>largement atteint</i>

Objectif 97-13 Décisions sur la façon de procéder pour réviser la législation sur les stupéfiants	<i>atteint</i>
Objectif 97-14 Mesures pour améliorer la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques; propositions d'adaptation du droit en vigueur	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 97-15 Concrétisation de la future politique des migrations; mise à exécution de la politique des réfugiés actuelle	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 97-16 Poursuite de la politique de protection durable de l'environnement dans les domaines du climat, de la lutte contre la pollution de l'air et de la protection du paysage	<i>largement atteint</i>
Objectif 97-17 Mesures visant une politique des transports durable axée sur les principes de l'économie de marché – mesures destinées à la lutte contre le bruit sur le réseau ferroviaire	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 97-18 Application de l'article sur la protection des Alpes au moyen de mesures non discriminatoires d'économie de marché	<i>non atteint</i>
Objectif 97-19 Renforcement du programme Energie 2000 – Décisions sur la marche à suivre en vue de l'approvisionnement futur en électricité	<i>largement atteint</i>
Objectif 97-20 Mise en oeuvre des résultats des négociations bilatérales avec l'UE et votations sur d'autres démarches en matière de politique d'intégration	<i>non atteint</i>
Objectif 97-21 Adaptation du droit interne en fonction du développement de l'Accord sur l'OMC	<i>partiellement atteint</i>
Objectif 97-22 Recherches sur le sort des avoirs de la Seconde guerre mondiale	<i>atteint</i>
Objectif 97-23 Collaboration active au sein de la troïka de l'OSCE	<i>atteint</i>
Objectif 97-24 Préparation de la participation de la Suisse au Partenariat pour la paix	<i>atteint</i>
Objectif 97-25 Renforcement des moyens de lutte contre le crime organisé	<i>non atteint</i>

Objets parlementaires planifiés pour 1997

Institutions et finances

Etat d'avancement

(par rapport au Programme 97)

Réforme des institutions de direction de l'Etat et de la constitution

- Message du 14.4.97
- Loi fédérale sur les entreprises fédérales d'armement
 - Statut-cadre CFP
 - Coordination des procédures de décision

Politique budgétaire et finances fédérales

- Message du 16.6.97
- Message du 26.3.97
- Rapport du 25.6.97
- Plan d'assainissement 2001
 - Réforme de l'imposition des sociétés
 - Rapport sur les subventions I
 - Troisième crédit d'engagement en vue de la réalisation du projet Alptransit
 - Premier crédit d'engagement concernant des mesures de protection contre le bruit en rapport avec le réseau ferroviaire

Les tâches essentielles

Economie et compétitivité

- Modification de l'arrêté fédéral relatif au cautionnement et de la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne
- Message du 26.2.97
- Message du 3.3.97
- Loi sur les maisons de jeu
 - Message sur un arrêté fédéral concernant le financement des contributions aux frais et des contributions à l'exploitation agricole du sol ainsi que des crédits d'investissement dans l'agriculture jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture
 - Révision totale de la loi sur les douanes
 - Loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (loi sur les substances chimiques)
- Message du 19.2.97
- Arrêté fédéral ouvrant des crédits de programme pour la construction de logements
 - Libre exercice de la profession d'avocat

Formation et recherche axées sur l'économie et la société

- Modifications de la législation sur la formation professionnelle

Sécurité sociale – politique sociale – santé publique

- Message du 1.5.97
 - Loi fédérale sur l'utilisation de la taxe sur la valeur ajoutée pour financer l'AVS/AI
 - Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (secteur de l'assurance facultative: nouveau projet pour les Suisses de l'étranger)
- Message du 25.6.97
 - Loi fédérale sur l'assurance-maternité
 - Révision de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile
- Message du 25.6.97
 - Révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité
- Message du 29.1.97
 - Message concernant l'initiative populaire «pour la 10e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite»
 - Loi fédérale sur les agents thérapeutiques
- Message du 23.4.97
 - Base constitutionnelle des transplantations médicales
 - Enoncé des objectifs, du contenu et des instruments d'une politique des migrations large incluant tous les aspects politiques

Infrastructure – environnement – organisation du territoire

- Message du 17.3.97
 - Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂
 - Rapport sur les mesures fédérales en matière de protection de l'air
- Message du 10.9.97
 - Ratification de la convention alpine
 - Législation d'exécution de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 36sexies cst.)
 - Nouvelle convention sur les prestations passée entre Confédération et CFF
- Message du 28.5.97
 - Révision de la loi fédérale sur l'aviation
- Message du 17.3.97
 - Message concernant les initiatives sur l'énergie
 - Responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation

Relations internationales

- Rapport sur les négociations sectorielles entre la Suisse et l'UE, assorti de messages consacrés aux accords et aux adaptations du droit interne qui devront être approuvés par le Parlement
- Message concernant l'initiative « Oui à l'Europe »
- Ratification d'accords dans le cadre du développement de l'OMC (suivant les résultats)
- Message du 15.12.97
 - Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération
 - Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide

- Message concernant la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale (3e crédit-cadre)
- Message du 14.5.97 • Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques:
 - a) protocole II, révisé, relatif aux mines terrestres
 - b) nouveau protocole IV relatif aux armes à laser aveuglantes
- Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels
- Ratification de la Convention de la CEE/ONU sur les effets transfrontières des accidents industriels
- Message du 19.11.97 • Convention-cadre sur la protection des minorités nationales

Sécurité

- Train de mesures intitulé «Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale»
- Révision du droit pénal disciplinaire
- Loi fédérale sur la surveillance du service postal et des télécommunications, et sur l'utilisation des appareils de surveillance

Ordre juridique général (rubrique globale)

- Message du 26.2.97 • Loi fédérale sur l'archivage
- Message du 21.5.97 • Modification des lois fédérales sur le recensement fédéral de la population et sur la statistique fédérale, rapport sur le mandat d'information du recensement de la population
- Rapport du 9.4.97 • Plan d'action «Développement durable en Suisse»
- Loi fédérale sur la compétence judiciaire
- Loi fédérale sur la météorologie et la climatologie
- Message du 17.9.97 • Jeux olympiques d'hiver 2006

**Arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil
fédéral, du Tribunal fédéral et du
Tribunal fédéral des assurances en 1997**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les rapports du Conseil fédéral des 11 et 18 février 1998, du Tribunal fédéral du 13 février 1998 et du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1997,

arrête:

Article premier

La gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1997 est approuvée.

Art. 2

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

**Rapport du Conseil fédéral des 11 et 18 février 1998
sur sa gestion et sur les points essentiels de la gestion de
l'administration fédérale en 1997**

**Rapports du Tribunal fédéral du 13 février 1998
et du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1997
sur leur gestion en 1997**

Motions et postulats des conseils législatifs en 1997

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport de gestion 1997.

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

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 février 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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