

Rapport sur le Programme de la législature 1991-1995

du 25 mars 1992

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

Nous fondant sur l'article 45bis de la loi sur les rapports entre les conseils et l'article 29 de la loi sur les finances de la Confédération, nous vous soumettons le rapport sur le programme de la législature 1991-1995, qui comprend le rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale 1991-1995 et le plan financier pour les années 1993-1995. Conformément à une décision du Conseil fédéral du 18 juin 1991, vous y trouverez également des éléments de la planification de l'effectif du personnel pour la période 1993-1995. Nous vous prions de prendre connaissance de ce rapport.

Simultanément, nous vous demandons de classer l'intervention parlementaire suivante :

1990 P 89.781 Planification de l'effectif du personnel pour la législature
(N 23.3.90, Widrig)

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 mars 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

PLANIFICATION DANS DES CONDITIONS-CADRE DIFFICILES

Le Conseil fédéral est tenu par des dispositions législatives de présenter au Parlement, tous les quatre ans, au début de chaque nouvelle législature, un rapport sur le programme de la législature. Pour diverses raisons, les conditions-cadre d'élaboration de ce rapport sont devenues difficiles. Nous vivons actuellement dans un monde où les changements vont s'accélérant. Les bouleversements qui se sont produits sous nos yeux en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique auraient été impensables il y a quelques années encore. L'intégration européenne avance à grands pas, plaçant la Suisse devant des décisions qui seront déterminantes pour notre avenir et dont on pourra dire qu'elles auront contribué à forger l'histoire. A l'instar du monde politique, les structures économiques et sociales se transforment. Les phénomènes d'interdépendance à l'échelle planétaire se multiplient. Nombre de problèmes ont pris des dimensions internationales: l'exemple de la destruction de l'environnement dans d'autres parties du globe ne peut nous laisser indifférents. Des phénomènes comme les nouvelles maladies transmissibles, notamment le SIDA, ou les dangers représentés par la drogue ou le trafic de drogue ne connaissent pas de frontières.

Les réflexions visant à orienter la politique future doivent également tenir compte de facteurs internes. Il est devenu plus difficile de s'élever au-dessus des partis et des différents groupes d'intérêts pour fixer des objectifs communs permettant non seulement d'informer tous les milieux de la population, mais aussi de préserver et même d'encourager l'identification à notre Etat. En outre, de nombreuses citoyennes et de nombreux citoyens voient aujourd'hui en l'Etat une entreprise de services devant s'occuper de tous les problèmes existants. Parallèlement, cependant, nombreuses sont les personnes qui ressentent l'omniprésence de l'Etat, qui protestent contre le fait que l'on légifère de plus en plus dans tous les domaines et qui contestent la densité des réglementations en général. Il n'est pas rare que l'on refuse à l'Etat les moyens financiers dont il a besoin pour remplir ses fonctions.

L'ensemble de ces circonstances fait à l'Etat l'obligation de créer les meilleures conditions-cadre d'un bon épanouissement des activités humaines. Il faudra donc aménager notre régime économique, créer les institutions de compensation sociale et mettre à la disposition du pays

une infrastructure toujours mieux adaptée aux besoins. Dans une situation aussi mouvante, la nécessité d'une réflexion sur l'ampleur et la nature de l'intervention de l'Etat s'impose particulièrement.

Récemment on a pu constater clairement les limites de l'activité de l'Etat. La Confédération et les cantons sont contraints à des économies; en outre, le manque de moyens financiers et la pénurie de personnel obligent les organes étatiques - à tous les échelons - à se fixer des priorités claires. Il n'est plus possible de réaliser ce qui serait nécessaire ou même seulement souhaitable et judicieux. La lutte pour la répartition des maigres ressources s'est durcie; il est devenu plus difficile de trouver un consensus politique pour savoir quelles sont les affaires à traiter en priorité. Pour équilibrer les budgets, les décisions dures et pénibles qui s'imposent n'obtiennent l'aval politique que lorsque toutes les parties en présence consentent à faire des sacrifices.

Dans de telles conditions, il est difficile de planifier une période de quatre ans. Des réflexions approfondies, à plus long terme, sont cependant indispensables pour gérer une collectivité. Par ailleurs, le Conseil fédéral doit faire face à des situations imprévisibles, notamment dans les périodes où le rythme des changements s'accélère. Par conséquent, la nature du programme de la législature apparaît clairement: il est un instrument modulable à valeur indicative.

Par le présent rapport sur le programme de la législature 1991-1995, le Conseil fédéral présente les points forts de sa politique durant les quatre ans à venir. Dans le chapitre II, il expose les idées-force de son action future et les questions particulièrement controversées. Une fois encore, le rapport regroupe la planification des tâches et la planification financière. Conformément à la loi sur les rapports entre les conseils et à la loi sur les finances de la Confédération, il convient de lier étroitement ces deux instruments en raison de leur contenu. Le rapport contient pour la première fois des éléments d'une planification des postes. Le chapitre V aborde les questions de fond concernant l'utilisation des ressources, tandis que le chapitre III couvre les champs d'action les plus importants et présente les futurs projets pour toute la législature 1991-1995. A ce sujet, il convient de relever que les dépenses sont chaque fois commentées avant les réductions linéaires ou ponctuelles prévues par le plan d'assainissement des finances fédérales, et que la plus grande partie des ressources financières est affectée aux tâches existantes. Les nouvelles mesures ne produiront au cours de cette législature qu'une partie de leurs effets. Le chapitre V contient une appréciation globale du plan financier et un aperçu du budget total, ainsi qu'une analyse de l'évolution des recettes.

En raison des lois le concernant, le rapport n'a, sur le plan juridique, aucun caractère contraignant. Simple déclaration d'intention du Conseil fédéral, il doit en tant que tel permettre au Parlement et à une large part de l'opinion publique de prendre connaissance des objectifs et des mesures importantes que le Conseil fédéral prévoit pour les quatre prochaines années.

I LA SUISSE AU SEUIL D'UN NOUVEAU MILLENAIRE

1 La Suisse dans un monde en rapide évolution

Mutations à l'échelle mondiale et instabilité politique

L'Europe se trouve actuellement engagée dans un processus de transformation historique. L'effondrement des systèmes totalitaires d'Europe orientale à partir de 1989, la réunification des deux Allemagnes et la désintégration de l'Union soviétique marquent la fin de l'après-guerre ou de ce qu'on a appelé la guerre froide. Aux niveaux politique et économique, les pays d'Europe centrale et orientale introduisent des réformes qui permettront un rapprochement rapide de ces pays avec l'Europe occidentale, faciliteront leur intégration dans l'économie mondiale et favoriseront une meilleure collaboration politique sur les plans régional et mondial.

La CE avance avec succès vers un marché commun. Elle s'approche de son but - l'union économique et monétaire - et travaille à la réalisation de son union politique. La CE est devenue le moteur de l'évolution vers une Europe unie.

La majorité des pays en développement ont introduit des mesures d'ajustement de leurs structures économiques, accompagnées dans plusieurs cas de processus de démocratisation. Ces réformes leur permettront aussi une meilleure intégration dans le système économique mondial.

Malgré les tendances positives enregistrées dans quelques pays du Tiers Monde, et en dépit de la chute des régimes totalitaires en Europe de l'Est, des tensions importantes subsistent qui commandent une action concertée de la communauté internationale. Le risque de nouveaux conflits armés n'est pas écarté. Par ailleurs, au début de 1991, la guerre du Golfe a montré que, dans un monde uni par des liens économiques, sociaux et écologiques étroits, même les conflits régionaux ont des conséquences considérables, qui peuvent menacer la communauté des peuples. Dans de nombreux pays en développement, chômage, pauvreté, faim et mépris des droits de l'homme, ainsi qu'un retard économique croissant par rapport aux pays industrialisés, accentuent la pression migratoire et encouragent les tendances fondamenta-

listes. La stabilité politique à long terme dépend principalement de la disparition du fossé Nord-Sud et du soutien qui sera apporté au développement économique et social durable dans les pays du Tiers Monde.

Dans les relations Est-Ouest aussi, des difficultés économiques, des dégâts écologiques, des tensions internes et inter-étatiques menacent la stabilité politique et économique. Le soutien fourni par l'Occident est un acte de solidarité internationale. Mais une évolution ordonnée de l'Europe orientale est aussi dans notre propre intérêt, puisqu'elle garantit la stabilité politique, économique et sociale.

Plutôt sous-estimé jusqu'ici, le crime international organisé constitue enfin une menace croissante pour la stabilité politique. Ces dernières années, il a atteint un degré d'organisation dangereux, le commerce de la drogue, les ventes illégales d'armes, le blanchissage de l'argent sale et d'autres délits étant étroitement liés entre eux. Même les autorités officielles sont menacées d'infiltration.

Transformations significatives de l'économie mondiale

Les relations économiques internationales se distinguent par une mondialisation croissante, qui renforce encore les dépendances traditionnelles entre les différentes économies nationales. Cette évolution provient, entre autres, des progrès incroyables des technologies de l'information et de la communication, lesquels n'aboutissent pas seulement au lancement de nombreux produits nouveaux, mais bouleversent les procédés de fabrication eux-mêmes. Des investissements considérables dans la recherche et le développement, ainsi qu'un transfert rapide de la technologie, sont devenus les critères de compétitivité de maintes branches et entreprises, y compris dans l'économie suisse.

Causé par la dynamique économique, le changement rapide des structures aboutit à des déplacements significatifs dans l'économie mondiale. Les pôles de croissance ont tendance à se déplacer de l'Atlantique vers le Pacifique. Le Japon s'est hissé au rang de super-puissance économique et, avec les pays asiatiques nouvellement industrialisés qui se sont tournés vers l'exportation, constitue le troisième centre de croissance du monde. Dans cette partie du monde, on constate une tendance des Etats à se regrouper (Asian Pacific Economic Cooperation). Non seulement les structures politiques, mais aussi l'économie est devenue multipolaire.

Les Accords du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) jouent un rôle prépondérant dans les relations commerciales interna-

tionales. On y vise de meilleures conditions d'accès au marché et des règles plus claires dans les rapports économiques, alors qu'est définie la collaboration du GATT avec d'autres organisations qui fixent les conditions de la concurrence internationale, comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Dans le contexte d'un accès facilité au marché pour les pays nouvellement industrialisés et divers pays en développement, une importance particulière revient au commerce des produits agricoles et textiles. Dans les relations économiques internationales - et donc au GATT - les services et les investissements, ainsi que les questions de propriété intellectuelle, prennent également toujours plus de place. La Suisse attache beaucoup d'importance à la conclusion réussie de l'Uruguay Round actuel, laquelle assurerait un garde-fou contre la multiplication des mesures commerciales uni- et bilatérales, en particulier de la part des grandes puissances, empêcherait la naissance de systèmes économiques fermés, régionaux, et garantirait que les réformes économiques en cours en Europe centrale et orientale, ainsi que dans de nombreux pays en développement, ne puissent être remises en cause.

L'évolution de la politique européenne invite la Suisse à se tourner davantage vers l'Europe

L'intégration européenne, elle aussi, vise essentiellement l'ouverture, la libéralisation et la déréglementation des marchés. Première puissance commerciale mondiale, la CE a intérêt à ce que les marchés soient ouverts, même si ce postulat est controversé dans certains de ses pays membres. Elle prend aussi davantage conscience que la politique agricole communautaire a besoin d'être réformée. Grâce à la garantie des quatre libertés (libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services), un grand marché unique va remplacer les anciens marchés nationaux. L'extension presque complète du régime des quatre libertés aux pays de l'AELE, par le biais d'un éventuel Accord sur l'EEE, constitue également une étape importante dans l'édification d'un nouvel ordre européen. C'est pourquoi l'orientation du processus d'intégration, axé au départ avant tout sur l'économie, s'est enrichie d'éléments culturels et sociaux. D'autres perspectives s'ouvrent encore du côté d'une politique étrangère commune de la CE.

Les évolutions récentes permettent en fait de grands progrès également en matière de sécurité européenne. Il est question de systèmes de sécurité qui reposent sur les structures de négociation de la CSCE et - pour ce qui est des droits de l'homme - du Conseil de l'Europe. Signée par 34 chefs d'Etat et de gouvernement européens et nord-américains

en novembre 1990, la "Charte de l'Europe nouvelle" de la CSCE jette les bases d'un nouvel avenir européen, acquis à la démocratie, à l'Etat de droit et à l'économie de marché.

Il n'y a aujourd'hui pratiquement plus aucun domaine de l'action gouvernementale qui ne soit touché par cette internationalisation et cette mondialisation croissantes. Les limites entre la politique intérieure de la Suisse et sa politique étrangère sont devenues fluctuantes. Dans le processus d'intégration européenne, les questions de politique intérieure prennent de plus en plus de place. Simultanément, les évolutions des politiques européenne et mondiale se recoupent plus fortement.

Si le bien-être suisse dépend déjà dans une large mesure des relations économiques entretenues avec la CE, les réflexions d'ordre économique ne sont pas seules à commander une participation de la Suisse à la dynamique de l'intégration européenne. Culturellement parlant, notre pays a toujours été lié étroitement au reste de l'Europe. Plusieurs de nos artistes et créateurs ne se sentent pas seulement citoyens de la nation de "volonté consensuelle" qu'est la Suisse, mais cherchent aussi le contact au-delà des frontières, ce qui vaut à leurs oeuvres d'y trouver un écho. Cela s'applique aussi, mutatis mutandis, aux dirigeants et aux cadres politiques, économiques et sociaux. Il s'agit de maintenir cette tradition et de la développer, c'est-à-dire de participer de façon responsable à la solution des problèmes d'importance internationale. Dans maints domaines particuliers (telle la protection de l'environnement), la Suisse dispose d'une expérience qu'elle pourrait mettre en valeur au-delà de ses frontières.

Cependant, notre "extraversion" économique, spirituelle et culturelle a toujours été en opposition plus ou moins avouée avec notre conception politique. La reconnaissance internationale de notre neutralité ainsi que les formes inhabituelles de notre démocratie - initiative, référendum et fédéralisme - ont marqué notre Etat. Dans la petite Suisse, il s'est développé un système politique caractérisé par l'élaboration concertée de solutions communes et une large protection des minorités, politiques ou autres. Les droits des minorités linguistiques et religieuses ont été sauvegardés, ce qui revêt une importance considérable dans le contexte européen d'aujourd'hui. Les cantons jouent à cet égard un rôle particulier: ils assurent l'articulation entre les groupes linguistiques et culturels, leur offrent des moyens de participation au niveau fédéral; enfin, leur existence même est d'une importance capitale pour la coexistence des différentes cultures au sein de notre pays. La Suisse

dispose ainsi d'expériences et de conceptions, concernant la garantie des droits des minorités religieuses et linguistiques, qui sont justement d'une actualité brûlante dans l'Europe d'aujourd'hui.

La communauté suisse est placée aujourd'hui devant des décisions fondamentales, comparables en portée à la révision de la Constitution de 1874, voire à la fondation de l'Etat fédéral en 1848. Dans les circonstances actuelles, les évolutions nombreuses, parfois contradictoires, ne laissent à un petit Etat, doté d'une économie ouverte, que peu d'alternatives. Ce n'est que grâce à une politique active et orientée vers l'avenir que la Suisse, consciente de ses traditions mais décidée à affronter les défis, conservera indépendance et prospérité.

La Suisse - Etat en mutation

L'économie se trouve actuellement exposée à de fortes pressions, qui visent son adaptation. Si l'économie suisse entend rester compétitive, il lui faut se maintenir dans la course internationale de la technologie. Or, sans adaptations structurelles de l'économie, l'objectif de la prospérité générale sera irréalisable. La dureté accrue de la concurrence internationale touchera particulièrement l'économie domestique, les régions et branches faiblement structurées surtout. Pour les branches qui maintenaient leurs bas prix grâce à une proportion élevée de main-d'oeuvre étrangère peu qualifiée, des changements seront inévitables. La formation de base et les cours de perfectionnement sont aussi indispensables pour maîtriser l'évolution de la technologie.

Dans divers secteurs de la société, on constate également des mutations profondes. La croissance continue de l'espérance de vie entraîne une transformation de la pyramide des âges. On compte aujourd'hui trois personnes actives par bénéficiaire de rente AVS; demain, ce n'en seront plus que deux. Il faut aussi s'attendre à ce que les coûts de la santé et des soins médicaux s'élèvent, en raison du nombre croissant des personnes âgées. La société, le monde du travail et la vie publique seront marqué par l'évolution des rôles de la femme et de l'homme. L'on compte aujourd'hui de nombreux divorces. Les personnes seules voient leur nombre croître sans cesse, qu'il s'agisse de personnes âgées ou de jeunes qui s'occupent seuls de leur ménage ou de l'éducation de leurs enfants. Parmi elles, nombreuses sont celles qui vivent en deçà du seuil de pauvreté. Un cumul défavorable de facteurs dûs à l'évolution personnelle, sociale et économique rend insuffisante la couverture sociale de certaines situations. La santé est également menacée, de

façon préoccupante, par la toxicomanie et le SIDA. La sauvegarde de notre sécurité sociale et son adaptation aux nouvelles données représentent l'un des grands défis de l'avenir immédiat.

Le développement intervenu depuis les années 50 n'a pas seulement procuré l'aisance matérielle au plus grand nombre, il a créé aussi des problèmes écologiques croissants et urgents. Malgré les mesures prises pour l'aménagement du territoire, les habitations s'étendent au détriment de terrains agricoles de valeur et de zones naturelles. Les montagnes de déchets continuent de croître de façon menaçante. L'élimination des matières dangereuses pour l'environnement fait surtout problème. Malgré les efforts d'économie entrepris, la consommation d'énergie augmente, en particulier celle de carburant pour le trafic automobile. En plus du trafic, de l'industrie, de l'artisanat et des ménages, l'agriculture pollue elle aussi l'environnement. Bien que la population soit toujours plus consciente du problème, son comportement quotidien ne s'est pas modifié fondamentalement.

Pour le moment, les effets des mutations mondiales de l'environnement et du climat - ceux, par exemple, du réchauffement progressif de l'atmosphère terrestre ou les dégâts causés à la couche protectrice d'ozone - sont moins prévisibles. Ce n'est qu'à long terme, et en coordonnant les efforts les plus divers, que l'on parviendra à influencer cette évolution. Il y faudra manifestement une action internationale de grande envergure.

La Suisse passe pour un pays très stable, politiquement parlant. Processus de décision démocratique bien huilés, droit et ordre, bien-être économique, rapports sociaux équilibrés, environnement relativement intact la font paraître attrayante, à l'étranger aussi. Mais divers incidents récents ont provoqué une certaine inquiétude dans de larges couches de la population. Ce "malaise dans un petit Etat" n'est cependant pas nouveau, et ne s'explique pas seulement par les événements récents. C'est aussi que la croissance et le bien-être économique nous posent de nouveaux problèmes. Dans le débat politique actuel, la question de l'identité nationale, le sens, le but et les particularités de cet Etat dans une Europe en voie d'intégration occupent une place importante.

Bien que l'octroi, en 1991, du droit de vote aux jeunes de 18 et 19 ans ait élargi la base électorale, le taux de participation de 40% en moyenne aux votations et élections reste modeste et tend à baisser. Par rapport à la population résidente, ce n'est souvent qu'une petite minorité qui décide aux urnes. De même, l'allégeance traditionnelle à un parti se perd. De nouvelles formes de participation, en revanche,

gagnent manifestement du terrain: ce sont en général des formes d'action qui se bornent à un seul thème particulier.

Le doute face à l'avenir, voire les crises d'identité, accompagnent inévitablement les mutations rapides de l'Etat, de l'économie et de la société. Aujourd'hui, de plus en plus, les opinions communes naturellement admises jusqu'ici et les valeurs communément reconnues sont remises en question. Le futur que l'on souhaite à la Suisse est actuellement l'objet de discussions animées. Tous rêvent d'une meilleure qualité de vie, mais les opinions divergent quant à ce que cela signifie. Le consensus politique se fait rare; les minorités se montrent de moins en moins disposées à accepter les décisions de la majorité.

A divers égards, la Suisse ressent un besoin accru de réformes. Au niveau des autorités et des institutions étatiques, les réformes du Parlement et du Gouvernement sont annoncées. Dans la perspective du processus d'intégration européenne, les structures de décision démocratiques doivent faire l'objet d'un réexamen général. L'élaboration d'une loi suisse dure en moyenne plusieurs années. La procédure législative préliminaire, l'examen par les Chambres fédérales et la votation populaire obligatoire dans nombre de cas nécessitent un temps considérable. Une accélération de cette procédure législative est indispensable si l'on entend trouver à temps une solution aux problèmes qui se profilent à l'horizon. De cette manière seront créées les conditions qui permettront de trouver une solution à plus long terme aux problèmes de la collectivité et d'assurer notre participation à l'Europe unie.

2 Les tâches de l'Etat et la situation financière

Au cours des décennies, les tâches de l'Etat se modifient, ce qui oblige à les soumettre à un examen permanent. Sous la contrainte notamment d'une situation financière difficile, une priorité claire doit leur être impérativement assignée. C'est ainsi qu'il convient de redéfinir continuellement quels devoirs urgents doivent être accomplis et s'il faut les confier au secteur privé ou à des instances de l'Etat. A la question de savoir dans quelle mesure l'Etat doit intervenir dans la résolution des nombreux problèmes qui se posent, la réponse dépend fortement du point de vue politique que l'on adopte. Dès lors, la législation suisse reflète continuellement les rapports de force économiques et sociaux.

L'une des tâches essentielles de l'Etat est de contribuer au maintien d'un ordre social aussi juste que possible, en empêchant par des mesures interventionnistes la création d'inégalités inacceptables entre les citoyens. Il doit de plus créer une infrastructure qui inclut un système éducatif moderne, des réseaux de communication et de télécommunication performants, ainsi qu'un approvisionnement sûr en énergie. Parallèlement, le contexte de la concurrence internationale et les perspectives financières nous obligent à revoir le cadre dans lequel se développe notre vie économique et sociale.

Si la Suisse entend conserver un revenu par habitant élevé et demeurer une place économique attrayante pour des entreprises produisant une forte valeur ajoutée, elle a besoin de conditions-cadre favorables, qui doivent en particulier promouvoir une concurrence efficace en assurant le bon fonctionnement des mécanismes des prix et en garantissant un large accès au marché. Ces conditions-cadre ne vont toutefois pas de soi. Il convient dès lors, par le biais de mesures étatiques, d'en assurer l'émergence et la pérennité dans le cadre d'un régime de la propriété clairement défini auquel s'opposent les ententes cartellaires et d'autres alliances de caractère privé. On pourra ainsi créer les stimulants nécessaires à une utilisation efficace des ressources et favoriser aussi bien les investissements que l'innovation.

Les mécanismes du marché ne peuvent toutefois garantir automatiquement la prise en compte à long terme d'intérêts dignes de protection. Il appartient donc à l'Etat d'assurer des conditions-cadre qui permettent le développement économique et social de toutes les cou-

ches de la population et de toutes les régions. La protection de la nature est également et sans conteste devenue une tâche publique. L'Etat doit aussi prendre en compte les intérêts des générations futures et se laisser guider par des perspectives à plus long terme.

Des interventions dans le domaine social, en matière d'environnement ou sur le plan de la politique régionale, tout comme d'autres mesures fondées sur des considérations d'ordre éthique, doivent toutefois rester ponctuelles et s'inscrire avec pondération dans un projet global clairement défini. Le seul maintien des structures ne constitue plus aujourd'hui une raison suffisante. Notre époque commande bien plutôt le développement et la pérennité des formes de la compensation sociale, de la protection de l'environnement, et l'émergence d'une identité culturelle dans le cadre d'une concurrence économique accrue. Une réflexion globale, tournée vers l'avenir, revêt une importance primordiale dans l'activité législative.

Toutes les mesures doivent se borner à régler au niveau de la Confédération ce que les cantons ne peuvent assumer de leur compétence ou sous leur propre responsabilité. Les cantons sont en mesure d'affronter, de manière efficace et novatrice, de nombreuses situations et de nouveaux défis, soit de leur propre chef, soit dans le cadre de prescriptions générales de la Confédération. Proches des citoyens, ils contribuent substantiellement au bien-être de la collectivité, et leurs interventions s'inscrivent dans un système moderne. Cela n'exclut pas pour autant l'action autonome tant de la Confédération que des cantons, pas plus que les échanges et l'étroite concertation indispensable au processus de formation de l'opinion.

Situation financière

La situation financière de la Confédération s'est sérieusement détériorée depuis la publication du dernier rapport sur le programme de la législature. Il y a quatre ans, les excédents de recettes étaient encore notables. A cette époque déjà, l'attention avait cependant été attirée sur la détérioration qui s'annonçait et la réapparition de budgets déficitaires avait été pronostiquée pour 1991. Le renversement de tendance n'est donc pas tellement surprenant; il est cependant plus marqué que prévu. Après cinq années d'excédents, le compte de 1991 se solde par un déficit atteignant déjà deux milliards environ et le budget de 1992 prévoit une insuffisance de financement considérable, d'environ 1,3 milliards, en dépit des sérieux efforts déployés par le Conseil fédéral et le Parlement en vue de réaliser des économies. Le plan financier de la législature 1993-1995, qui comporte des excédents

de dépenses se montant jusqu'à cinq milliards par an, est le reflet d'un budget comportant une part trop importante de dépenses obligatoires.

La profonde modification de la situation financière est due à divers facteurs. Ces dernières années, les finances fédérales ont fortement profité de la situation économique favorable qui a masqué un déséquilibre des finances publiques présent à l'état embryonnaire depuis un certain temps déjà. Les recettes provenant des impôts ont été élevées en raison de la situation conjoncturelle. Dans ce contexte, des augmentations de dépenses dépassant considérablement les possibilités financières à long terme de la Confédération ont été décidées. Un tel comportement en matière de dépenses ne pouvait donner de bons résultats que tant que les revenus de l'impôt anticipé et des droits de timbre progressaient extrêmement fortement et que le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires évoluait nettement plus rapidement que l'économie. Le tassement de la conjoncture a brutalement mis un terme au développement dynamique des recettes. L'accroissement des revenus de l'impôt sur le chiffre d'affaires s'est sensiblement ralenti, le produit des droits de timbre régresse depuis la fin des années quatre-vingt et celui de l'impôt anticipé n'augmentera plus que modestement. Cela fait mieux ressortir les faiblesses traditionnelles des recettes de la Confédération. Les sources de revenu liées à la quantité ou au poids, en particulier les droits d'entrée, les droits de douane sur les carburants, l'impôt sur le tabac et la taxe sur l'alcool sont soumises à une érosion permanente en raison de l'inflation. Cette érosion est en outre accentuée par les nombreuses négociations portant sur le démantèlement des droits de douane. Un renchérissement et des taux d'intérêt élevés minent toujours la santé des finances publiques, car la plus grande part des dépenses est soumise à des automatismes plus ou moins fixes, ne permettant pas une adaptation à des ressources plus limitées.

La détérioration des finances publiques, qui se manifeste également au niveau de la plupart des cantons et des communes, provient pour une grande part des exigences sans cesse croissantes en matière de tâches assumées par l'Etat. Cette prolifération de revendications contraste avec une réticence de plus en plus prononcée vis-à-vis des impôts, qui a contribué de façon décisive au rejet du nouveau régime financier lors de la votation populaire du 2 juin 1991. Il semble que de nombreux citoyens et citoyennes ont partiellement perdu de vue le lien direct entre les revendications relatives à l'extension des prestations de l'Etat et la nécessité de financer ces dernières.

Au début de la nouvelle législature, la Confédération a la tâche difficile de garantir ses deux principales sources de revenu au-delà de 1994

d'une part et d'assainir ses finances d'autre part. Elle n'y parviendra que si un large consensus peut être obtenu au sujet du volume raisonnable de ses prestations et de leur financement. L'assainissement des finances et le remplacement du régime financier constituent des objectifs prioritaires du présent programme gouvernemental. Dans le cadre de la politique financière, la priorité sera accordée à ces deux projets plutôt qu'à d'autres améliorations souhaitables.

II L'IDEE-FORCE ET LES SEPT THEMES LES PLUS IMPORTANTS DE LA LEGISLATURE A VENIR

Comme nouvelle idée-force pour la législature 1991-1995, le Conseil fédéral a choisi le thème "**Réformes et ouverture**". Par cette idée-force, le Conseil fédéral poursuit quatre buts essentiels :

1. Croissance qualitative : ce thème a constitué l'idée-force de la phase de planification 1987-1991. Comme le Conseil fédéral l'explicitait dans son précédent rapport, il entend par là "toute amélioration durable de la qualité de la vie et de l'environnement obtenue pour chaque individu et pour l'ensemble de la population, qui est acquise grâce à une réduction ou pour le moins au maintien de la somme nette de ressources non renouvelables ou non régénérables mises en oeuvre avec une diminution ou au moins sans augmentation des nuisances affectant l'environnement" (FF 1988 I 365).

En 1987, le Conseil fédéral était conscient de l'impossibilité d'atteindre cet objectif en une seule législature. La garantie d'une croissance qualitative durable ne peut être obtenue qu'au bout de plusieurs décennies. La reprise de cette idée-force par le Conseil fédéral se justifie donc parfaitement. Toutefois, d'un point de vue global, il souhaite l'étendre à d'autres éléments importants en relation étroite avec la croissance qualitative.

2. Capacité et volonté d'innover dans tous les secteurs de l'existence : leur amélioration constitue une condition préalable importante pour arriver à la croissance qualitative. C'est pourquoi il faut remodeler les structures vieilles et figées de l'Etat, de l'économie et de la société. Cela implique que des processus d'apprentissage contrôlés soient mis en oeuvre afin que, dans un climat propice, des innovations économiques, techniques et sociales puissent voir le jour. Pour ce qui est de la politique gouvernementale, cela signifie notamment qu'il convient de ne pas proroger aveuglément des réglementations dépassées, de ne pas continuer à utiliser les ressources disponibles de façon traditionnelle sans y réfléchir.

3. Ouverture de la Suisse vis-à-vis de l'étranger, proche ou lointain, et envers ce qui est neuf et insolite : on pense en particulier à l'ouverture

sur le plan économique, qui signifie davantage de marché et de concurrence. Cela exigera une plus grande capacité à résoudre les problèmes, tant de la part des institutions officielles que des partenaires sociaux. Le problème de l'intégration européenne occupera le premier rang durant ces prochaines années. Que nous adhérons ou non à l'EEE, nous devons de toute manière renforcer notre compétitivité sur des marchés étrangers extrêmement dynamiques.

4. Identité nationale et solidarité : Il importe qu'un grand nombre de citoyens et citoyennes se sentent membres de la communauté nationale, y assument des responsabilités et s'expriment de manière critique à son égard. Les idées réformatrices prendront corps au terme de débats nombreux et de divers processus d'apprentissage dans l'Etat, l'économie et la société.

Un postulat transmis par les Chambres fédérales exige du Conseil fédéral qu'il examine la question d'un "plan directeur suisse". Pour juger de la qualité des objectifs du Conseil fédéral, on ne saurait seulement considérer si, une fois fixés, ils pourront être mis en oeuvre le plus efficacement possible et avoir les effets attendus. Dans le domaine étatique, les modèles doivent plutôt être conçus de façon à ménager l'espace nécessaire pour les négociations politiques, et à faciliter le processus d'apprentissage de tous les participants. Ce qui est décisif est moins le but fixé une fois pour toutes que les processus qu'il déclenche au niveau politique.

Pour débattre publiquement des évolutions futures - plus ou moins souhaitables - de l'Etat, de l'économie ou de la société, les scénarios constituent un outil appréciable. Ils se distinguent des modèles en ce qu'ils proposent diverses variantes à débattre. En été 1989, le Conseil fédéral a confié à une commission fédérale d'experts "La Suisse de demain" le mandat d'élaborer de tels scénarios. Les quatre scénarios élaborés par la commission "La Suisse de demain" découlent de positions différentes qui s'affrontent dans le débat politico-social - mais aussi en nous tous, souvent. Aucun des scénarios ainsi proposés ne peut donc passer pour le seul correspondant à nos vœux. Ils mettent plutôt en évidence les divers conflits d'objectifs et les paradoxes typiques de notre époque. D'une façon générale, ils montrent bien que les recettes simples ne valent rien dans un monde complexe, et que seules des solutions nuancées mènent au but.

La politique du Conseil fédéral sera décrite en sept thèmes. Nous renonçons dans ce chapitre à balayer tout le spectre des activités de la Confédération, mais y reviendrons dans les parties III et IV.

Les sept thèmes les plus importants de la législature à venir

1. Intégration européenne

Sur le plan politique, les négociations concernant l'Accord sur l'Espace Economique Européen (EEE) ont abouti le 22 octobre 1991. Suite à l'avis de droit de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), d'autres pourparlers sont devenus nécessaires: ils ont eu lieu le 14 février 1992. Le Conseil fédéral voit dans cet Accord une possibilité pour la Suisse d'éviter l'isolement politique, économique, scientifique et culturel. Il le considère comme une occasion pour notre pays de contribuer activement à établir sur notre continent un ordre marqué par la stabilité, instrument de paix et de prospérité. Il le juge également nécessaire si la Suisse veut pouvoir bénéficier de la libéralisation des marchés résultant de la mise en place d'un marché unique par la CE le 1er janvier 1993.

A cet égard, le Conseil fédéral fera du rapprochement de la Suisse avec ses principaux partenaires européens un objectif prioritaire de la législature qui vient de s'ouvrir. Même si le l'Accord sur l'Espace Economique Européen constitue en lui-même un instrument qui permettra à la Suisse de s'intégrer dans le plus grand espace économique du monde, l'objectif, aux yeux du Conseil fédéral, est celui de l'adhésion à la Communauté européenne en qualité de membre à part entière.

Ces deux démarches sont distinctes: elles le sont dans le temps et dans la procédure. Les Chambres fédérales et le souverain devront répondre à deux questions. Le Conseil fédéral présentera au Parlement d'une part un message concernant l'Accord sur l'Espace Economique Européen, et d'autre part un rapport sur le problème de l'adhésion de la Suisse à la CE. Cette procédure doit montrer que l'acceptation de l'Accord sur l'Espace Economique Européen et l'adhésion à la CE sont deux actes distincts et indépendants l'un de l'autre.

Le message sur l'approbation de l'Accord sur l'Espace Economique Européen fournira une description détaillée de l'accord lui-même et des adaptations du droit suisse qui en découlent. Il donnera également une appréciation politique de l'Accord. Le calendrier prévoyait que ce message soit approuvé par le Conseil fédéral en décembre 1991. L'avis de la Cour de justice de Luxembourg ayant eu pour conséquence une renégociation partielle de l'Accord, le programme parlementaire prévu et la date de la votation populaire sont devenus caducs, d'autant plus qu'un deuxième avis de la Cour de justice est nécessaire.

Depuis la déclaration de Bruxelles du 22 octobre 1991, l'objectif de la Suisse est désormais celui de l'adhésion à la Communauté européenne. Indépendamment du déroulement et des résultats de la négociation sur l'Accord EEE, cette perspective gagne sans cesse en importance.

Le rapport sur le problème de l'adhésion de la Suisse à la CE exposera également les éléments importants d'une négociation éventuelle à ce propos, ainsi que les modalités et conséquences d'une adhésion à la CE.

La date de dépôt d'une demande d'adhésion reste encore ouverte. Elle sera déterminée par le Conseil fédéral conformément à ses compétences en matière de politique étrangère. Les considérations à cet égard tiendront compte aussi bien de la situation intérieure que des évolutions au sein de la CE et de l'AELE. Pour ce qui est de cette dernière, il appréciera notamment les demandes d'adhésion de la Suède, de l'Autriche et de la Finlande.

Enfin, le Conseil fédéral présentera dans les délais les plus brefs le message relatif à l'accord sur le transit conclu entre la Suisse et la CE. L'application de cet accord présuppose de la part de la Suisse la concrétisation de ses projets sur le transport par chemin de fer des marchandises dans le trafic Nord-Sud. Une telle politique ne pourra être poursuivie que si le projet de NLFA se réalise.

2. Politique financière et budgétaire - taxes d'incitation - marchés financiers

Des finances publiques saines ne sont pas un but en soi mais plutôt la condition indispensable à une croissance équilibrée de la société et de l'économie. A l'heure de l'intégration européenne, un pays pauvre en matières premières comme le nôtre se doit de pouvoir compter en particulier sur des infrastructures efficaces, un système de formation et des unités de recherche de haut niveau ainsi qu'un dispositif d'assurances sociales performant accompagné d'une fiscalité légère. Des finances publiques à la dérive ne porteraient pas seulement préjudice à l'image de notre pays mais elles compromettraient également nos efforts de rapprochement avec l'Europe. Il importe donc d'harmoniser la croissance des dépenses et des recettes avec celle de l'économie, ce qui signifie qu'à moyen terme la quote-part des dépenses de la Confédération et la quote-part fiscale devraient retrouver une certaine stabilité.

La Confédération se voit confrontée à un nombre croissant de problèmes et de propositions de réforme dans le domaine financier. Il conviendra de les examiner méthodiquement et par ordre de priorité. Avant toute chose, il importe d'assurer les recettes provenant des deux

principales ressources de la Confédération au-delà de 1994 et de rééquilibrer conjointement ses finances. Des améliorations spécifiques du régime fiscal ne seront envisagées qu'après le remplacement du régime financier et l'exécution du programme d'assainissement.

En dépit de l'optimisme qui caractérise les hypothèses dans le domaine économique, le plan financier de la législature accuse des déficits de l'ordre de plusieurs milliards. Le Conseil fédéral s'est fixé pour but de remettre les finances fédérales d'aplomb jusqu'à la fin de la présente législature. Nombreuses et parfois douloureuses seront les mesures à prendre tant sur le plan des dépenses que sur celui des recettes. Au travers de coupes ciblées et de réductions linéaires, il entend ramener la croissance des dépenses au rythme de la croissance économique. A cet égard, il convient de souligner que seules des mesures d'économies crédibles permettront aux futurs objets financiers d'échapper à la menace du référendum. Néanmoins, la Confédération ne peut abandonner purement et simplement ses tâches fondamentales. D'autres moyens devront donc être mis en oeuvre pour combler un déficit approchant les cinq milliards. Les recettes supplémentaires proposées sont censées compenser les effets d'une érosion rampante qui mine une part importante des recettes de la Confédération mais aussi d'assurer le financement de projets d'infrastructure, notamment dans le domaine des transports. Dans l'ensemble, la charge fiscale ne dépassera pas de beaucoup le niveau atteint à la fin des années 80. Les mesures jugées prioritaires par le Conseil fédéral seront mises en oeuvre dans le cadre d'un programme d'assainissement. Les propositions tiennent également compte de la mauvaise situation financière des cantons et ne devraient par conséquent pas peser sur leurs budgets. Au sein d'un groupe de travail mixte, il conviendra en outre de définir des mesures d'assainissement communes, en vue de délester la Confédération et les cantons.

Par la voie du message du 18 décembre 1991, le Conseil fédéral a fait connaître ses propositions portant sur le remplacement du régime financier. Il suggère en particulier de prolonger sans limitation dans le temps les dispositions constitutionnelles instituant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct. Toujours à l'échelon de la Constitution, il propose d'instaurer les bases permettant de créer un système d'imposition moderne de la consommation. Notons au passage que ce projet ne rapporte aucune recette supplémentaire à la Confédération. En raison de la menace de référendum, il a fallu maintenir les taux maximums dans la Constitution. Le peuple ayant refusé, le 2 juin 1991, une transformation en profondeur de notre fiscalité, le Conseil fédéral

estime qu'il est inopportun de revenir à la charge avec un nouveau projet de taxe sur la valeur ajoutée. Mais la clause constitutionnelle proposée permettrait d'instaurer un impôt sur le chiffre d'affaires moderne et "eurocompatible" par la voie législative ordinaire. Toutes les conditions propres à une imposition moderne de la consommation pourraient être réunies dans le cadre d'une telle réforme qui, au demeurant, serait sujette au référendum facultatif. Citons notamment la suppression de l'impôt sur les investissements (taxe occulte), le principe de la taxe sur la valeur ajoutée et l'extension de l'objet fiscal au secteur des services. Le Conseil fédéral compte que le Parlement examine le projet du régime financier avec diligence de sorte qu'il puisse être soumis au peuple et aux cantons au cours de cette année déjà.

En revanche, les taxes à caractère écologique prévues par le Conseil fédéral n'auront pas d'incidence sur les finances fédérales. Il s'agit d'abord de l'introduction d'une taxe sur le CO₂ frappant les combustibles d'origine fossile. L'état d'avancement des travaux permettrait une consultation en 1992 déjà si l'introduction d'une telle taxe s'avérait nécessaire à la stabilisation des émissions de CO₂ à l'horizon 2000. Pour des raisons de concurrence, la date et la nature de cette imposition devraient tenir compte de l'évolution au sein de la CE, de manière que son coût ne se répercute pas sur nos relations commerciales extérieures. Pour l'heure, l'idée d'un écobonus est abandonnée au profit de la taxe sur le CO₂.

Dans sa démarche, le Conseil fédéral distingue nettement entre les mesures de financement et les mesures d'incitation; il vise en outre la meilleure harmonisation possible avec la CE. La taxe sur le CO₂ devra par conséquent être conçue comme une mesure d'incitation, et les recettes qui en découleront devront en principe être rétrocédées à la population.

La législation régissant les marchés financiers souffre de certaines lacunes. C'est ainsi que la surveillance des services financiers sera adaptée aux impératifs actuels. Par ailleurs, les mécanismes du système financier et la protection des investisseurs seront améliorés et renforcés.

3. *Politique de sécurité*

A la suite du débat sur le rapport 90 concernant la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral accorde la priorité à la stabilité sur le plan international et à la création d'un système de sécurité européen. Outre le développement de la coopération économique avec les pays de l'Europe orientale et centrale et du tiers-monde, le gouvernement proposera notamment la création d'un contingent de casques bleus suisses. Une procédure de consultation a été ouverte sur un projet de loi y relatif; les avis exprimés étant favorables, le Conseil fédéral pourra adopter en 1992 déjà le message correspondant à l'intention du Parlement. Il entend également s'engager davantage en faveur du respect des droits de l'homme, de la protection des minorités nationales, de la coopération en matière de protection de l'environnement et participer à la procédure de contrôle des armements et à la création d'un système de règlement pacifique des différends. Dans cet esprit, il élaborera un projet établissant les bases légales d'un contrôle renforcé sur l'exportation de produits et de technologies, notamment dans le domaine des armes ABC et des missiles.

Compte tenu de la nouvelle appréciation de la situation en matière de politique de sécurité, le Conseil fédéral procédera aussi à un remaniement des instruments dont nous disposons dans ce domaine. Il mettra notamment en oeuvre durant la présente législature le programme "Armée 95", dont la réalisation est déjà très avancée. Les principaux éléments de ce projet sont la réduction des effectifs de l'armée à 400'000 hommes et une nouvelle conception de son engagement. Cette armée aux effectifs réduits se caractérisera par une plus grande souplesse dans l'engagement et par sa capacité de s'adapter aux événements. Cette polyvalence implique la mise à disposition du personnel et du matériel de l'armée au profit de mesures de maintien de la paix, de l'aide en cas de catastrophes et du soutien aux autorités civiles dans des situations extraordinaires.

Etant donné que l'armée 95 verra ses effectifs réduits d'un tiers environ, elle devra avoir une grande faculté d'adaptation pour parer à toute menace. Une défense dynamique du territoire exige qu'on choisisse les priorités selon les cas, compte tenu de la situation. Cela n'est cependant possible que si l'aviation est assez forte pour empêcher que les préparatifs et les opérations de l'armée de terre ne soient perturbés durablement par des attaques aériennes de l'ennemi.

C'est pourquoi, dans son message du 18 décembre 1991, le Conseil fédéral propose l'acquisition de 34 avions de combat F/A-18 Hornet pour un montant de 3,5 milliards de francs. Le financement des F/A-18

est assuré dans le plan financier du Département militaire fédéral, ce qui n'a été possible qu'en opérant des réductions sur d'autres projets d'armement. Pour cette raison, on ne présentera pas de programme d'armement pour 1993.

Afin que le Parlement puisse étudier ce projet particulièrement important d'acquisition de matériel de guerre en prenant en considération tous les impératifs de la stratégie, le Conseil fédéral a publié le 27 janvier 1992 le nouveau plan directeur de l'armée.

Par le plan directeur 95 de la protection civile et la révision de la législation relative à ce secteur, le Conseil fédéral essaie de restructurer les organisations de protection civile des communes et leurs effectifs, afin d'améliorer leur capacité de réaction. L'aide à fournir dans des situations extraordinaires ne se limite pas à faire face aux conséquences de catastrophes, elle est destinée à pallier toutes sortes de détresses contre lesquelles la collectivité touchée n'est plus en mesure de lutter par des moyens ordinaires.

Enfin il convient de repenser le service militaire et l'obligation de participer à la protection civile. Le gouvernement a proposé au peuple et aux cantons une modification de la constitution; en fonction de l'issue du scrutin, il présentera un projet de loi relatif à l'aménagement d'un service civil.

4. *Politique d'asile*

Les migrations régionales et internationales d'importants groupes de population constitueront l'un des plus grands défis de l'avenir. Au nombre des causes figurent la forte croissance démographique du Tiers monde, les conflits politiques, la pauvreté, les inégalités sociales, la pénurie de ressources et l'absence de perspectives économiques. Aussi longtemps que ce fossé structurel entre le Sud et le Nord subsistera, il encouragera les migrations internationales, d'autant que les populations du Tiers monde ont pris conscience de ce clivage. Aux phénomènes migratoires continueront de s'ajouter les mouvements des personnes politiquement persécutées. La politique d'asile devient ainsi une tâche permanente.

L'octroi de l'asile à des personnes poursuivies pour des raisons politiques s'inscrit depuis toujours dans la tradition humanitaire de la Suisse. Le respect de la Convention internationale sur les réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme fait partie des principes intangibles de la politique intérieure et étrangère de la Suisse. Mais par ailleurs, du fait du nombre élevé d'étrangers et de la mise à contribu-

tion quelquefois excessive de l'infrastructure relative à l'asile, tant au niveau de la procédure que dans le domaine social, un grave défi se pose à la Confédération et aux cantons.

Le Conseil fédéral constate toutefois avec satisfaction que les mesures prises en matière d'asile commencent à déployer leurs effets. En été 1991, il a été possible pour la première fois de traiter plus de demandes d'asile qu'il n'en a été simultanément déposé. Les cantons sont également parvenus à mieux maîtriser les problèmes relatifs au logement et à l'assistance des réfugiés. Grâce à l'efficacité des autorités en charge de l'asile, à tous les niveaux, la procédure est aujourd'hui mieux appliquée.

Le Conseil fédéral est résolu à rétablir le but premier de la procédure d'asile, qui est devenue de plus en plus un substitut de la législation sur l'émigration. Dans les limites des bases légales, il conviendra de faire en sorte qu'une demande soit traitée dans un délai de six mois. Dans le cas d'une décision négative, le renvoi devra être exécuté de manière conséquente, en veillant à la plus grande sécurité possible et dans le respect de la dignité humaine.

Compte tenu des dimensions internationales des mouvements de migrants et de réfugiés, il conviendra de renforcer la coopération entre les pays d'accueil européens et de compléter les accords internationaux.

5. Sécurité sociale et santé publique

Les fondements mêmes de notre système de compensation sociale - assurance sociale et système de santé - sont sollicités par les nombreuses évolutions d'ordre politique, social et démographique. C'est avec de plus en plus d'acuité que se pose le problème de la capacité de financement de projets en soi aussi nécessaires que souhaitables.

Une mise en péril à long terme des institutions sociales aggravera le phénomène de la nouvelle pauvreté. Aussi n'est-il pas étonnant que de nombreuses initiatives populaires et interventions parlementaires traduisent de fortes pressions et réclament des réformes. Cependant ces revendications ne tiennent souvent que trop peu compte des possibilités limitées dont dispose l'Etat en matière de politique financière.

Notre système de santé connaît deux problèmes principaux: l'évolution des coûts et la désolidarisation croissante. Le Conseil fédéral juge que le résultat de la votation populaire du 16 février 1992 sur l'initiative de caisses-maladie lui donne le mandat de résoudre ces problèmes de

manière résolue. S'inspirant des travaux d'un groupe d'experts, le Conseil fédéral a proposé le 8 novembre 1991, par un message au Parlement, une révision de la loi sur l'assurance-maladie, dont l'objectif est de renforcer la solidarité, de maîtriser les coûts et d'étendre avec prudence les prestations sans modifier radicalement le système actuel. Parallèlement, le Conseil fédéral a requis l'adoption de mesures temporaires d'urgence, afin de lutter contre l'augmentation des coûts et la désolidarisation dans l'assurance-maladie, mesures qui, adoptées par le Parlement, déploient leurs effets depuis 1992.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative "Pour une saine assurance-maladie". Bien que cette initiative, sur certains points, rejoigne les conceptions du Conseil fédéral, son acceptation provoquerait, dans le système de santé, un trop grand transfert de compétences au niveau de la Confédération; en outre, cette dernière n'aurait pas les moyens d'assurer son financement.

En matière de promotion de la santé, la politique de la drogue est prioritaire. Une révision de la loi sur les stupéfiants autorisera la ratification de plusieurs accords internationaux concernant la lutte contre la drogue. En outre, le Conseil fédéral envisage d'adapter le droit pénal national et de créer les bases légales nécessaires au contrôle de l'exportation de produits dits "précurseurs" entrant dans la composition de drogues. Enfin, il renforcera ses interventions dans les domaines de la prévention et de la recherche.

Dans le système de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, les questions cruciales sont l'articulation entre les trois piliers, les entraves au libre passage dans le cadre de la prévoyance professionnelle et le traitement inégal entre hommes et femmes dans le cadre de l'AVS/AI.

Pour ce qui est de l'AVS, le Conseil fédéral élaborera un projet relatif à une 11^e révision qui traitera de la garantie des moyens d'existence par le biais du premier pilier, du financement à long terme, de l'assouplissement des conditions donnant droit à la rente et, en fonction du résultat des délibérations du Parlement sur la 10^e révision de l'AVS, de l'introduction éventuelle de rentes indépendantes du sexe des bénéficiaires. La 3^e révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires permettra au Conseil fédéral d'assurer l'intégration de ce système de prestations dans celui des trois piliers. Il envisage également d'améliorer le statut de la femme dans le système de sécurité sociale en introduisant une assurance-maternité. Celle-ci devrait comprendre, outre un congé-maternité pour les travailleuses, des prestations aussi bien pour les femmes n'exerçant pas d'activité professionnelle que pour les indépendantes.

Aux yeux du Conseil fédéral, l'élimination des carences structurelles que nous connaissons aujourd'hui dans le système des assurances sociales et dans le domaine de la santé constitue cependant une tâche qui dépasse le cadre de la législature 1991-1995.

6. *Régime économique*

La politique économique de la Suisse est confrontée aujourd'hui à une concurrence plus rude que dans le passé sur le plan international, ce que reflète en particulier la création du marché unique des Communautés européennes, les négociations au GATT, la globalisation des marchés, la mobilité croissante de la main-d'oeuvre et du capital.

Il s'agit non seulement de maintenir mais encore d'améliorer la compétitivité de l'économie suisse par rapport à l'étranger, seule façon pour l'économie de notre pays de conserver ses acquis. Nos partenaires étrangers ont en effet consenti des efforts notables en vue d'améliorer leurs propres conditions-cadre. En revanche, il devient de plus en plus difficile pour l'économie suisse de renforcer sa compétitivité internationale, lorsqu'on sait qu'elle souffre d'un niveau des prix élevé reflétant l'influence des cartels, certaines pratiques protectionnistes et une densité imposante de normes. Quels que soient les résultats des négociations sur l'EEE et de celles du GATT, il conviendra d'adapter nos structures et notre législation pour ouvrir notre marché.

Les conditions-cadre de notre régime économique président à l'établissement et au développement des entreprises. Le Conseil fédéral a déjà réagi aux modifications de ces conditions par ses propositions en matière de politique agricole. Il faudra également songer à une réglementation dans les domaines du droit foncier et de la fiscalité. De plus, certaines dispositions légales touchant le travail et l'emploi devront être adaptées au nouveau contexte (y compris celles régissant le libre passage dans la prévoyance professionnelle). Enfin, certaines procédures de décision étatiques devront être accélérées, car elles exercent de plus en plus d'effets défavorables sur les décisions prises en application des principes de l'économie d'entreprise, ce qui pousse les sociétés à s'établir à l'étranger. Lors des travaux législatifs, il conviendra de tenir compte systématiquement des conséquences économiques globales.

La politique de la concurrence doit jouer un rôle primordial dans l'amélioration des conditions-cadre. Avec détermination, il convient de créer et de maintenir une situation de concurrence. Il s'agit de promouvoir l'accès au marché des entreprises concurrentielles. Ainsi, il

s'agira de limiter au strict nécessaire les obstacles, légaux et réels, mis à l'accès au marché et de charger les autorités concernées par la politique de la concurrence d'éliminer les obstacles que l'économie privée érige elle-même. Sont visés les cartels - tant sur le plan national que par une réglementation des importations -, les marchés publics et les normes techniques.

Par contre, il conviendra de limiter les efforts de déréglementation aux secteurs économiques et de prêter la plus grande attention aux effets connexes, tant sociaux qu'écologiques. L'évolution des conditions-cadre ne saurait menacer les institutions de compensation sociale, écarter les préoccupations dans les domaines de l'environnement et de l'habitat, ou encore limiter les prestations de l'Etat par une politique financière des caisses vides.

7. *Réforme du gouvernement*

Le Conseil fédéral entend poursuivre, au cours de la législature, la réforme du Gouvernement et de ses instruments de conduite, projet qu'il juge prioritaire. Il est décidé à conduire ces réformes en étroite collaboration avec la commission du Conseil des Etats en charge de ce dossier.

A cet effet, il a transmis le 18 décembre 1991 à cette commission le rapport intermédiaire élaboré par le groupe d'experts "Structures de direction de la Confédération" qu'il avait constitué, en novembre 1990, sous la présidence du Prof. Eichenberger. Ce rapport présente les modèles fondamentaux possibles d'un système gouvernemental. Il s'agit d'une part des modèles proposés par les diverses interventions parlementaires, et d'autre part de ceux qui tentent de développer le système suisse de gouvernement en lui conservant sa spécificité. Ces modèles peuvent être résumés comme il suit:

- transfert des tâches de direction du département des membres du Conseil fédéral à des directeurs de département;
- augmentation du nombre des conseillers fédéraux à neuf ou onze, et renforcement simultané du rôle dirigeant du président de la Confédération;
- subdivision de l'exécutif en deux catégories. Le Conseil fédéral assumerait en tant que collège les obligations gouvernementales, et l'administration serait dirigée par 11 à 18 "ministres";
- système gouvernemental parlementaire;
- système gouvernemental présidentiel.

Selon le Conseil fédéral, une réforme devra s'articuler autour des idées-force suivantes: légitimité du gouvernement, écoute des citoyens, efficience des organes de l'Etat, amélioration de la direction de l'administration, accélération des mécanismes de décision (notamment législatifs), équilibre entre les pouvoirs, maintien de la stabilité du système, respect du pluralisme helvétique, maintien des structures fédéralistes, meilleures conditions pour un rapprochement de l'Europe.

Le Conseil fédéral a accompagné ces résultats de son commentaire et des intentions qu'il a arrêtées pour mener à bien, dans les meilleurs délais, une réforme du gouvernement et de ses institutions qui soit rapidement réalisable.

Le Conseil fédéral entend bien que le groupe d'experts poursuive ses travaux à une cadence rapide pour qu'au cours de 1992 déjà, des modèles précis lui soient fournis, permettant après de choisir la solution et d'élaborer les messages et les projets de modifications législatives, voire constitutionnelles, qui pourraient s'imposer.

Parallèlement, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale d'élaborer des mesures réalisables sans modifications législatives, notamment dans la préparation des dossiers au sein de l'administration, dans les procédures de décision et dans le domaine de l'information. En collaboration avec le DFF, il s'agira notamment d'accroître la faculté d'adaptation de l'administration. Ces mesures sont susceptibles d'être concrétisées rapidement en attendant des réformes plus profondes qu'elles ne préjudicieront en aucune manière.

III LES TACHES ESSENTIELLES DE LA CONFEDERATION

1 Relations internationales

Il est de plus en plus difficile aujourd'hui de traiter les relations d'un Etat avec le reste du monde comme un thème en soi. Aucune activité gouvernementale ou presque n'échappe à l'internationalisation et à la globalisation croissantes de l'ensemble des domaines publics et privés. Politique extérieure et politique intérieure sont à peine dissociables en fonction du genre de problème; à titre d'exemple, citons la politique de l'Europe ou l'agriculture. Il est également toujours plus difficile de séparer la politique européenne de la politique mondiale, ce qu'ont montré à l'évidence les négociations sur l'EEE et celles du cycle d'Uruguay du GATT. Dans un monde où de plus en plus de problèmes doivent être résolus de manière coordonnée au niveau international, toute politique doit être appréhendée à la fois dans ses dimensions intérieure et extérieure. Cela signifie que les "relations mondiales" prennent de plus en plus d'importance dans les activités du gouvernement suisse.

L'amélioration des relations entre les Etats-Unis et l'ex-Union soviétique, le profil international que s'est acquis la CE et le fait que notre pays n'est pas membre de l'ONU caractérisent le contexte dans lequel la Suisse a de plus en plus de peine à mettre en évidence ses valeurs et à faire valoir de manière efficace ses intérêts dans le concert international. Un certain danger d'isolement se fait même sentir. L'objectif fixé en 1987, qui consistait à consacrer 0,33 pour cent du produit national brut (PNB) à l'aide publique au développement, n'a pas été atteint. En ce qui concerne le trafic de la drogue, le crime organisé et le blanchissage de l'argent sale, la situation s'est développée dans une direction et à un rythme qui n'étaient guère prévisibles. Enfin, l'accélération de l'intégration européenne et l'évolution de l'Europe de l'Est en particulier ont obligé la Suisse à concentrer plus spécialement ses activités de politique étrangère sur l'Europe.

Si le contexte s'est modifié, les objectifs de la politique étrangère sont restés les mêmes à maints égards. La Suisse tient toujours à consolider sa position aux niveaux bilatéral et multilatéral et à préserver l'universalité de ses relations extérieures. L'adhésion projetée aux institutions de Bretton Woods tend également vers ce but. De même, notre pays veut assurer et renforcer sa compétitivité dans un monde en mutation politique et éco-

nomique. Simultanément, la Suisse doit développer par étapes sa coopération au développement et renforcer son aide humanitaire en tant que tâche de politique étrangère.

La Suisse doit encore affronter de nouveaux défis. Dans le cadre de la politique des réfugiés, il lui incombe d'accorder l'asile aux personnes persécutées pour des motifs politiques, il lui faut participer à la lutte engagée au niveau mondial pour résoudre les problèmes écologiques et contribuer à des mesures, internationales et nationales, contre le trafic de la drogue, le crime organisé et le blanchissage de l'argent sale. Compte tenu des corrélations qui existent entre la pauvreté, les conflits armés, les atteintes portées à l'environnement et les migrations de populations, quantité de mesures de politique étrangère doivent être comprises comme des contributions à la politique de sécurité.

Nombre d'événements échappent à notre planification et à notre influence : la souplesse de l'action est donc de rigueur, si nous voulons assurer le succès de notre politique étrangère. Il faut également tenir compte de ces modifications du contexte sous l'angle de l'organisation, en créant des structures administratives qui permettent un dialogue fructueux entre les fronts intérieur et extérieur.

1.1 Objectifs et mesures

1.1.1 Situation de la politique étrangère et relations extérieures de la Suisse

Objectif 1 : Réflexions sur les idées directrices de la politique étrangère de la Suisse

Les idées directrices de la politique étrangère de la Suisse (indépendance, maintien de la paix et de la sécurité, promotion du bien-être) gardent toute leur valeur pour la prochaine législature. Mais certaines données de la politique étrangère, qui étaient plutôt considérées jusqu'ici dans leur valeur intrinsèque, demandent à être repensées pour mieux répondre aux exigences d'un monde interdépendant. Une adaptation des mesures visant à préserver notre indépendance apparaît également nécessaire : au cours de la nouvelle législature, l'accent se déplacera de la neutralité vers la solidarité internationale.

A l'avenir, la meilleure manière de coopérer passera par un moindre individualisme. La préservation de la paix et de la sécurité s'inscrit elle aussi dans un contexte qui se modifie. C'est pourquoi il convient d'assumer les responsabilités de manière plus solidaire. La sauvegarde et l'amélioration du bien-être ne peuvent être assurés que par une intégration plus poussée de la Suisse à l'économie mondiale, où se pratique de plus en plus la division du travail. Les mots-clés de neutralité, de solidarité, d'universalité et de disponibilité utilisés jusqu'ici doivent être reconsidérés en fonction de leur capacité à servir les objectifs de la Suisse et les idées directrices de notre politique étrangère. Le Conseil fédéral:

• *présentera un Rapport sur la politique étrangère ainsi qu'un Rapport sur la politique de neutralité. Il y exposera les idées-force de la politique étrangère de la Suisse et y analysera en particulier la notion d'indépendance, le contenu concret de l'objectif de paix et de sécurité et l'importance à accorder à l'avenir à la neutralité suisse par rapport à la Suisse elle-même, à l'Europe et au monde. La position de la Suisse en Europe, ses relations avec le Tiers monde et les organisations internationales seront ensuite réexaminées. Les relations de la Suisse avec*

l'ONU notamment doivent être repensées et, si possible, intensifiées, comme l'a affirmé le Conseil fédéral en acceptant diverses interventions parlementaires.

Objectif 2 : Extension du rôle traditionnel de la Suisse, hôte d'organisations et de conférences internationales

La Suisse abrite des organisations et des conférences internationales, ce qui permet à notre pays d'être reconnu comme membre solidaire de la communauté internationale, accroît nos possibilités d'intervention dans les décisions internationales, et contribue au maintien de la paix et de la sécurité. Nous devons donc continuer de jouer ce rôle et, autant que possible, l'étoffer. Ce faisant, il faut veiller à mieux répartir les charges entre la Confédération et les cantons les plus concernés, Genève et Vaud, et entre tous les cantons. A cette fin, le Conseil fédéral :

- *mettra au point, de concert avec les cantons de Genève et de Vaud, une stratégie visant à maintenir et développer le rôle de la Suisse en tant qu'hôte d'organisations internationales;*
- *accordera de nouveaux prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales à Genève (FIPOI), pour permettre la construction de nouveaux immeubles destinés à abriter ces organisations. De plus, il apportera son soutien à l'établissement en Suisse d'organisations internationales oeuvrant en faveur de l'environnement.*

Objectif 3 : Renforcement des instruments de la politique étrangère sur le plan national et à l'extérieur, et adaptation de la structure d'organisation

Comme elle n'est membre ni de l'ONU ni de la CE, la Suisse a de plus en plus de peine aujourd'hui à défendre ses valeurs et ses intérêts au niveau international. Les instruments prévus à cet effet doivent donc être perfectionnés aussi bien sur le plan national qu'à l'extérieur. Il en va de même de la structure organisationnelle, qui doit s'adapter aux

nouvelles tâches. Comme les activités de politique étrangère se concentrent maintenant avant tout sur l'Europe (occidentale), l'universalité de nos relations extérieures doit non seulement être maintenue mais accentuée pour faire contrepoids. Le Conseil fédéral:

- *améliorera la coordination interdépartementale dans les questions internationales, par le biais de mesures touchant l'organisation de l'administration;*
- *augmentera les moyens financiers et le personnel des représentations diplomatiques et consulaires et renforcera les services centraux du DFAE.*

1.1.2 Position de l'économie suisse sur les marchés étrangers

Objectif 4 : Consolidation, renforcement et développement du système de commerce mondial multilatéral ouvert

La présence et la compétitivité de la Suisse sur les marchés étrangers ont été et restent, dans une proportion toujours plus grande, les clés de notre prospérité. 37 pour cent de notre produit intérieur brut (PIB) proviennent directement de l'exportation de biens et de services; en 1950, ce chiffre n'était que de 25 pour cent. La compétitivité de notre industrie d'exportation est encore intacte, mais n'est pas à l'abri de tout danger, si l'on considère les progrès accomplis par ses concurrents européens dans certains secteurs, et par les pays récemment industrialisés. La présence, sur les marchés, de producteurs de ces pays et la concurrence qu'ils représentent seront très importantes à l'avenir pour le maintien et le développement de notre compétitivité.

Pour notre compétitivité, il est également très important de disposer, en plus de conditions générales internes avantageuses, d'un système multilatéral du commerce mondial qui fonctionne bien. Certaines des grandes puissances commerciales elles-mêmes ne disposent plus aujourd'hui du potentiel économique et politique qui leur permettrait de faire valoir leurs intérêts, par la voie bilatérale aussi bien que de manière unilatérale; le phénomène est encore plus marqué pour la Suisse. Cela explique aussi l'extrême importance que les négociations du cycle d'Uruguay du GATT ont pour notre pays. C'est là que les règles du système multilatéral de commerce doivent être renforcées,

adaptées aux nouvelles réalités de la politique commerciale et étendues à des domaines jusqu'ici exclus du GATT. On s'efforce en outre d'améliorer encore les conditions d'accès au marché, en tenant compte en particulier des pays en développement, dont l'intégration à titre de partenaires jouissant des mêmes droits doit être encouragée. Il faut enfin renforcer le GATT en tant qu'institution. Le Conseil fédéral:

• *multipliera ses efforts pour que les négociations du cycle d'Uruguay du GATT aboutissent aussi vite que possible et procédera ensuite à l'harmonisation des dispositions législatives internes en fonction des résultats, comme explicité au paragraphe Compétitivité-Recherche-Travail. Pour la Suisse, une présentation plus simple des règles du système de commerce mondial est d'une importance capitale, ainsi que l'extension du GATT au commerce international des services, à la propriété intellectuelle et aux investissements. Pour ce qui est de l'agriculture, la Suisse travaille à améliorer les conditions générales du commerce agricole mondial, selon le principe de la reconnaissance simultanée des objectifs non commerciaux des politiques agricoles nationales (environnement, sécurité de l'approvisionnement et implantation décentralisée).*

Objectif 5 : Libéralisation des flux mondiaux de paiements et de capitaux, et renforcement de la coopération économique et monétaire internationale

Une répartition optimale des flux du commerce, des services et des investissements présuppose la stabilité des monnaies et des relations monétaires bien ordonnées. C'est pourquoi la Suisse encourage les efforts multilatéraux visant à mieux coordonner les politiques économiques et à mieux restructurer les économies nationales afin d'instaurer un système international financier et de paiements très libre. Le Conseil fédéral :

• *renforcera la présence suisse dans les commissions compétentes en matière de politique monétaire, plus particulièrement en adhérant au Fonds monétaire international. Au sein de cette institution, la Suisse veut promouvoir une politique d'adaptation symétrique, qui englobe tous les pays membres. De plus, elle soutiendra les efforts visant à renforcer le Groupe des Dix et continuera de contribuer de la manière la plus adéquate à aplanir les crises financières et monétaires internationales. A cet égard, le résultat de la votation du 17 mai 1992 sur l'adhésion aux institutions de Bretton Woods revêtira une importance primordiale;*

- *participera au dialogue européen et mondial concernant la politique économique et appuiera notamment l'intégration progressive à l'OCDE de nouveaux pays pratiquant l'économie de marché.*

1.1.3 Relations avec les pays en développement et politique des réfugiés

Objectif 6 :	Augmentation des contributions visant à améliorer les conditions de vie des couches les plus pauvres de la population dans les pays en développement
--------------	--

Dans les pays en développement, une grande partie de la population n'est toujours pas en mesure de couvrir ses besoins essentiels. Une forte croissance démographique, un endettement élevé et une diminution des ressources entravent la croissance économique de la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine, ainsi que de nombreux pays d'Asie. Or, cette croissance seule permettrait un développement durable et une amélioration de la situation de larges couches de la population. La pauvreté et la surexploitation des ressources mènent à des catastrophes écologiques, la marginalisation économique des pays en développement les plus pauvres multiplie les tensions politiques et accentue la propension à l'émigration et le problème de la drogue.

Pour des raisons éthiques, cette situation est intenable et menace la paix et la prospérité du Vieux continent. Les flux migratoires prévisibles à l'échelle mondiale, en particulier, sont étroitement liés aux écarts considérables qui séparent le Nord et le Sud. La coopération au développement doit faire partie intégrante d'une politique qui veut prévenir à la source les mouvements de population. Les nations défavorisées doivent pouvoir compter sur des mesures de coopération au développement comme sur l'aide humanitaire, afin que leurs habitants puissent satisfaire leurs besoins essentiels. Le Conseil fédéral:

- *renouvellera les crédits de programme destinés à la poursuite de la coopération technique, de l'aide financière, de l'aide humanitaire internationale et des mesures de politique économique et commerciale, ainsi qu'à la participation de la Suisse au capital des banques régionales de développement. A cette fin, le volume de l'aide publique au développement devrait passer à 0,4 pour cent du PNB d'ici la fin du siècle;*

- *améliorera la cohérence des mesures concernant directement ou indirectement les relations de la Suisse avec les pays en développement, intensifiera le travail du Comité interdépartemental pour la coopération au développement et l'aide humanitaire (CICDA) et mettra au point une directive sur les relations Nord-Sud;*
- *axera ses mesures sur un soutien aux réformes économiques des pays en développement et sur une amélioration des conditions extérieures. En même temps, il soutiendra les efforts déployés par ces pays, notamment dans les domaines de la santé, de la formation des jeunes et du planning familial. Enfin, une autre priorité sera la protection et l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles dans ces pays;*
- *poursuivra ses efforts pour résoudre les problèmes de l'endettement, comme le prévoient les bases légales novatrices créées lors de la dernière législature.*

Objectif 7 : Octroi de l'asile à des personnes persécutées pour des motifs politiques; respect des conventions internationales

Accorder l'asile à des personnes persécutées pour des motifs politiques, indépendamment de leur nationalité, de leur race ou de leur religion, fait partie depuis fort longtemps de la tradition humanitaire de la Suisse. Cette tradition doit être maintenue par le biais de la procédure d'asile même si l'immigration s'amplifie. Épargnée par les troubles sociaux, les conflits ethniques et les guerres civiles, la Suisse reconnaît l'importance des droits de l'homme et des minorités.

Mais par ailleurs, le flot des demandeurs d'asile s'est énormément accru ces dernières années. De plus en plus la loi sur l'asile a servi de loi sur l'immigration. La procédure d'asile doit donc être réorientée vers son objectif initial. Le pourcentage d'étrangers particulièrement élevé, même en comparaison internationale, et la surcharge sporadique de la structure d'asile, tant en matière de procédure que de prise en charge, représentent pour la Suisse un lourd fardeau. Des tensions sociales et des conflits de cultures pourraient en outre s'aggraver. Le Conseil fédéral:

- *accélérera encore la procédure d'asile, dans les limites de la législation actuelle;*

- *prendra des mesures en vue d'éviter que la procédure d'asile reste un moyen de contourner la législation sur l'immigration;*
- *respectera strictement, comme dans le passé, les conventions internationales et notamment la Convention européenne des droits de l'homme;*
- *procédera de manière conséquente à l'exécution des décisions de renvoi des demandeurs dont la requête a été écartée, en tenant compte dans toute la mesure du possible de leur dignité et de leur sécurité;*
- *renforcera la coopération entre pays européens d'accueil et contribuera à compléter les conventions européennes.*

1.1.4 Menace représentée par les problèmes écologiques mondiaux

Objectif 8 : Soutien aux recherches internationales visant à résoudre les problèmes d'environnement transfrontaliers et globaux

De tous les domaines de la politique, la protection de l'environnement est l'un de ceux qui, durant la décennie écoulée, ont subi la plus grande internationalisation. Plusieurs phénomènes globaux, tels la désertification, la raréfaction des espèces, la destruction de la couche d'ozone et les modifications climatiques risquent de mettre en péril les bases d'existence. Ces dangers ne sauraient être écartés sans un renforcement de la coopération internationale.

Les nations industrialisées endossent une responsabilité considérable en ce qui concerne la mise en danger des bases d'existence. Ils disposent également des moyens techniques et financiers qui leur permettent d'y faire face à bref délai et de prendre ou de proroger immédiatement des mesures susceptibles d'enrayer la destruction de l'environnement. Pour ce qui est de la Suisse, celle-ci dispose d'une grande expérience en matière de politique de protection de l'environnement, tant par sa législation que dans l'application des mesures; de ce fait, elle peut se prévaloir d'une qualité de vie élevée. Cette situation, tout comme sa disponibilité à venir en aide aux pays en développement et aux Etats dont l'économie se restructure, permet à la Suisse d'apporter son soutien à la résolution des graves problèmes environnementaux locaux et régionaux que connaissent ces pays et de

contribuer à la solution des problèmes globaux dans le domaine de l'environnement. Notre pays dispose ainsi d'une marge de manoeuvre sur le plan international qu'il s'agit d'utiliser de manière créative et constructive. Le Conseil fédéral:

- *préparera ou signera l'adhésion aux accords internationaux suivants : convention internationale sur le climat, convention internationale sur la préservation des espèces, convention internationale sur les forêts, convention de Paris pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, convention sur la protection des Alpes, convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau frontaliers, convention sur les effets transfrontières des accidents industriels;*
- *participera au développement des conventions suivantes : accord de Bâle concernant les déchets dangereux (problèmes de la localisation, de la responsabilité et du dédommagement), convention de Genève sur les pollutions aériennes transfrontalières (protocole touchant les composés organiques volatils; renforcement des dispositions des protocoles relatifs aux émissions de soufre et d'oxydes d'azote), révision de Londres et autres révisions du Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone;*
- *proposera l'adhésion à l'Agence européenne pour l'environnement;*
- *poursuivra et développera, dans le domaine de la protection de l'environnement, sa coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale;*
- *encouragera les travaux de l'OCDE et du GATT à propos des tensions existant entre le commerce et la protection de l'environnement;*
- *appuyera la coopération internationale, notamment dans le cadre de l'OCDE, de la CEE/ONU et du PNUE, dans le domaine des risques d'accidents industriels et de catastrophes écologiques.*

1.1.5 Trafic de drogue, crime organisé et blanchissage de l'argent sale

Objectif 9 :	Lutte contre le trafic de drogue, le crime organisé et le blanchissage de l'argent sale par des mesures internationales et nationales
--------------	---

Le blanchissage de l'argent sale et le crime organisé sont des problèmes dont un large public a pris conscience au cours de la dernière législature. En instituant en 1990 une réglementation pénale sur le blanchissage de l'argent sale, la Suisse a fait oeuvre de pionnier, du moins sur le plan européen, et devrait conserver ce rôle. Elle doit en revanche rattraper un certain retard au chapitre de la coopération en matière de lutte contre la drogue. Le Conseil fédéral:

- *ratifiera plusieurs accords internationaux sur la lutte contre les stupéfiants et adaptera le droit pénal suisse. Il s'agit de l'Accord de l'ONU de 1971 sur les substances psychotropes, du protocole additionnel de 1972 à l'Accord unifié de 1961 sur les stupéfiants, déjà ratifié par la Suisse, ainsi que de l'Accord de l'ONU de 1988 contre le commerce illicite des stupéfiants et des substances psychotropes. En outre, la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 doit être ratifiée. Elle obéit à la même inspiration et concerne le blanchissage de l'argent, la recherche, la saisie et la confiscation de valeurs provenant de délits. Les adaptations du droit pénal concernent notamment la confiscation (art. 58 et suivants du CP suisse), les déclarations obligatoires des financiers, la responsabilité pénale de l'entreprise et la notion pénale d'organisation criminelle;*
- *révisera la loi fédérale sur les stupéfiants et créera les bases légales du contrôle des exportations de substances servant à la fabrication de drogue. Les obligations découlant des accords internationaux seront ainsi remplies et, en particulier, les travaux réalisés dans le cadre de la Chemical Action Task Force du G-7 seront intégrés;*
- *poursuivra sa collaboration active avec les commissions internationales, en priorité avec la Financial Action Task Force on Money Laundering des pays du G-7 et le groupe de travail G-7 sur les substances susceptibles de servir à la fabrication illicite de drogues. La Suisse siège encore dans un groupe d'experts de l'ONU qui étudie les conséquences économiques et sociales du trafic de stupéfiants et dans une commission d'experts de l'OCDE qui se préoccupe de la lutte contre les paiements illicites dans les transactions.*

1.2 Aspects financiers

Le domaine des relations internationales comprend essentiellement les dépenses occasionnées par les relations politiques, l'aide au développement et l'aide aux réfugiés. Avant la réduction linéaire, l'évolution de ces dépenses est la suivante :

Relations internationales

Tableau 1

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \phi$ % 1991/95
	1993	1994	1995			
Total	2 108	2 558	2 914	2 872	2 998	+ 9,2
$\Delta\%$ année précédente		21,4	13,9	- 1,4	4,4	
dont						
- Relations politiques	512	548	585	628	634	+ 5,5
- Aide au développement	1 046	1 173	1 477	1 396	1 501	+ 9,4
- Aide aux réfugiés	500	779	792	783	794	+ 12,3

Au cours de la législature, la position de la Suisse en politique extérieure doit être consolidée, aux niveaux bilatéral et multilatéral, par une intensification des relations extérieures et un renforcement de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Des efforts accrus devront contribuer à atténuer le problème posé par les réfugiés. Les dépenses croîtront annuellement de 9,2 pour cent, soit de 0,9 milliard de francs au total. Cette accroissement est nécessaire si l'on entend améliorer la compétitivité de la Suisse, adapter le volume de l'aide au développement à la moyenne des autres pays industrialisés et répondre aux exigences de la politique internationale en matière de migrations.

La croissance des dépenses afférentes aux relations politiques est relativement modérée puisqu'elle s'élève à 5,5 pour cent par an. Les dépenses supplémentaires concernent notamment les prêts accordés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) pour financer la construction de bâtiments destinés à différentes institutions (CERN, OMM), la participation de la Suisse à l'exposition universelle de Vienne et Budapest en 1995, l'adhésion à l'Agence internationale de coopération collaboration culturelle et technique (ACCT) prévue en 1993 ainsi que l'augmentation des

effectifs du personnel et la construction de différents bâtiments pour nos ambassades.

Les dépenses consacrées à l'aide au développement présentent un taux moyen de croissance de 9,4 pour cent pendant la période allant de 1991 à 1995, un énorme bond de près de 26 pour cent ou 300 millions étant prévu pour 1993. Cette augmentation est imputable d'une part à l'adhésion prévue de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, AID et Société financière internationale/SFI), pour laquelle le plan financier prévoit des dépenses de 208 millions en 1993 et de 57 millions en 1994 et en 1995. Par ailleurs, à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, le Parlement a débloqué deux crédits-cadre d'un montant total de 700 millions destinés à financer d'une part des mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis et d'autre part des projets en faveur de l'environnement global dans les pays en développement (AF du 13 mars 1991); il en résultera des dépenses supplémentaires de l'ordre de 60 à 90 millions par année.

L'évolution des dépenses consacrées à l'aide aux réfugiés dans notre pays est marquée par la forte augmentation prévue pour l'exercice 1992 (+ 55,8%) et ensuite par le maintien d'un niveau élevé des dépenses. Cette situation est essentiellement due au nombre toujours important de demandes d'asile en suspens entraînant des frais d'assistance correspondants, au besoin accru de personnel requis par l'Office fédéral des réfugiés et par la commission de recours en matière d'asile ainsi qu'aux aides financières et indemnités plus élevées versées aux cantons pour leurs prestations et au financement de logements pour les requérants. Pour autant qu'elles soient réalisées, les modifications prévues à l'échelon de la loi dans le cadre de l'assainissement des finances fédérales devraient fortement décharger la Confédération. Les dépenses occasionnées par l'aide aux réfugiés devraient diminuer vers la fin de la législature.

2 La Suisse et l'Europe

L'Europe connaît une phase décisive de développement et de restructuration. Les retombées des bouleversements aussi profonds qu'inattendus intervenus en Europe centrale et de l'Est se font sentir dans l'ensemble du continent. Nul ne peut prédire à l'heure actuelle quelle sera la forme du nouvel ordre qui finira par s'installer. Au nombre des principaux défis, il y a lieu de mentionner l'intensification de nos relations avec la CE, les développements dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, de même que les problèmes soulevés par l'intégration des minorités et par la fixation des frontières, mis en évidence par les conflits de nationalités qui déchirent ces régions.

En établissant les objectifs et les mesures à prendre, le Conseil fédéral a tenu compte des faits et éventualités suivants :

En matière de construction d'une nouvelle Europe, la CE jouera un rôle nettement plus important. Cette situation procédera d'une part de la plus forte intégration au sein de la Communauté, et d'autre part du poids politique et économique qu'elle cherche à accentuer encore par la réalisation de son marché intérieur, la mise en place progressive d'une union économique et monétaire et le Traité de Maastricht sur l'union politique. L'élargissement imminent de la CE devrait encore augmenter le poids de la Communauté.

Le rôle de l'AELE sera, quant à lui, dicté notamment par les développements qui interviendront dans le contexte de l'EEE et par l'attitude des Etats membres envers la CE. Il apparaît aujourd'hui déjà que certains pays de l'AELE considèrent l'EEE comme une étape menant à l'adhésion à la Communauté. L'Autriche et la Suède ont déjà présenté une demande formelle dans ce sens. La Finlande devrait franchir ce pas d'ici peu. Il est également établi que l'EEE n'offre aucune possibilité aux membres de l'AELE d'influencer les travaux de la Communauté visant à mettre en place une union économique et monétaire, bien que cette dernière risque d'influencer les relations que la CE entretient avec les pays de l'AELE, qui lui sont étroitement liés. Seul le statut de membre à part entière permet aujourd'hui à un pays de participer activement à la création de cette union et à l'union elle-même. Par ailleurs, ce n'est qu'en tant que membre de la CE que les actuels pays de l'AELE seraient à même d'influencer la création éventuelle d'une union politique de la Communauté, qui aurait des compétences en matière de politique de sécurité et de politique étrangère.

Le Conseil de l'Europe devrait gagner en importance et voir son champ d'activités s'élargir. Un programme d'assistance aux pays d'Europe centrale et de l'Est, concentré sur les domaines d'activités propres au Conseil de l'Europe, a par exemple déjà été adopté. La CSCE devrait également apporter une contribution importante à la nouvelle architecture de l'Europe.

L'évolution que suivront les pays d'Europe centrale et de l'Est, de même que l'ex-URSS, devrait être influencée par le resserrement des liens qu'ils entretiennent avec l'Europe occidentale, et notamment la CE. Une série d'accords devrait soutenir leur intégration progressive dans la zone de libre échange mise en place par les pays d'Europe occidentale et des programmes de coopération technique et d'aide financière devraient faciliter l'adaptation de leur niveau de prestations économiques à celui de l'Europe de l'Ouest. La participation de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) à ce processus d'adaptation et de reconstruction est essentielle.

Par rapport aux autres Etats membres, la CE prendra en charge une part croissante des contributions et des aides financières versées aux pays d'Europe centrale et de l'Est. Les bénéficiaires traiteront désormais séparément avec la CE. Face aux pays de cette région qui désireraient entrer dans la Communauté, cette dernière appliquera sans doute le principe de l'uniformité du droit interne. Elle exigera donc un niveau de développement que ces pays ne sauraient guère atteindre avant la fin du siècle.

Les républiques qui formaient l'Union soviétique chercheront elles aussi, séparément ou en groupes, à intensifier leurs contacts avec l'Europe occidentale, et avec la CE en particulier. Les données de base étant différentes, ces relations se distingueront cependant de celles que la CE entretient avec les pays d'Europe centrale. Mais le développement de cette région sera également tributaire de facilités de politique commerciale, d'un soutien technique et financier important ainsi que de la collaboration d'entreprises occidentales, notamment sous forme d'investissements directs.

2.1 Objectifs et mesures

2.1.1 La Suisse et la nouvelle architecture européenne, un rapprochement de la CE

Objectif 10 : Renforcement et approfondissement de nos relations avec la CE en vue d'une adhésion à la Communauté; intensification du rôle de la Suisse dans la construction d'un nouvel ordre européen

De par sa situation géographique, la Suisse est tenue d'accorder à ses relations avec l'Europe une place prioritaire. La nouvelle architecture de l'Europe, dont le rôle premier est de resserrer les liens à l'échelon continental, s'articule autour de plusieurs entités, bien que la CE constitue certes le noyau dur de cette Europe en phase d'unification et de restructuration. La CSCE dont l'action est décrite au paragraphe consacré à la politique de sécurité, ainsi que le Conseil de l'Europe ont un rôle de premier plan à jouer dans la mise en place de structures de paix et de sécurité éprouvées, à l'échelon européen. Le visage de la nouvelle Europe devrait toutefois dépendre dans une large mesure de l'avenir de la Communauté, qui constitue en elle-même un modèle d'intégration. Cette constatation est d'autant plus vraie que la CE et ses membres exercent une influence croissante sur les développements intervenant au sein des autres entités modelant l'architecture européenne.

Les prochaines années devraient voir la CE se renforcer encore et sa force d'attraction sur les autres pays européens persister. Par ailleurs, on peut s'attendre à ce qu'un réseau comprenant différents niveaux de relations et d'intégration se forme autour de la Communauté, et que ses structures tracent les évolutions communautaires futures.

La politique européenne de la Suisse doit tenir compte de cette évolution. Avec d'autres pays de l'AELE, la Suisse a entamé au mois de juin 1990 des négociations avec la CE dans le but de créer un Espace économique européen. Sous réserve de signature, le contenu de l'Accord sur l'EEE et ses effets sur la législation suisse seront présentés dans le cadre du message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'Espace économique européen qui sera vraisemblablement élaboré durant le premier semestre de 1992. D'autres messages exposeront la législation

d'accompagnement. Pour l'essentiel, l'Accord sur l'EEE ouvre à notre pays la voie du marché unique de 1993 : il le contraint à la concrétisation presque totale des quatre libertés (savoir la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services) et lui offre la possibilité de s'associer largement aux mesures d'accompagnement, par exemple dans le domaine de la recherche.

Eu égard à l'évolution probable de notre environnement européen, l'Accord sur l'EEE doit être considéré comme un pas vers une adhésion en qualité de membre à part entière de la CE.

Sous réserve de la signature de l'Accord sur l'EEE, le Conseil fédéral :

- *soumettra au Parlement le message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE. Ce dernier couvrira notamment une contribution au fonds de cohésion destiné à l'encouragement des compensations économiques entre tous les Etats de l'EEE. Pour les années 1993 à 1998, le montant total à la charge de la Suisse s'élèvera à 311 millions de francs;*
- *procédera, pour ce qui est de nos institutions, aux adaptations nécessaires de notre législation dans le domaine de notre politique économique et sociale, comme exposé dans le chapitre 4 Compétitivité.*

En outre, le Conseil fédéral :

- *analysera les modalités régissant notre adhésion à la CE en qualité de membre à part entière, et les exposera, vraisemblablement dans le courant du premier semestre de 1992, dans un rapport relatif à l'adhésion de la Suisse à la CE (3e rapport sur l'intégration).*

Objectif 11 : Renforcement de notre rôle au sein du Conseil de l'Europe

Suite aux bouleversements politiques que connaissent les pays d'Europe centrale et de l'Est, le Conseil de l'Europe devrait s'élargir considérablement au cours des prochaines années. Par ailleurs, il devrait renforcer sa collaboration dans de nombreux domaines avec les pays d'Europe de l'Est, ex-Union soviétique comprise, qui ne sont pas encore membres. Il a par exemple adopté un programme pluriannuel d'assistance aux pays d'Europe centrale et de l'Est qui s'applique aux domaines d'activités qui lui sont propres : droits de l'homme, droits sociaux, démocratie pluraliste, collaboration juridique, collaboration culturelle, autorités locales. De plus, les nouvelles adhésions à la Convention des droits de l'homme entraîneront une extension à tout le

continent des activités de la Commission des droits de l'homme et de la Cour européenne de justice, en tant que principaux organes du Conseil de l'Europe. Enfin, le Fonds social de développement du Conseil de l'Europe, qui assure le financement de projets ressortissant principalement aux domaines du logement, de l'éducation, de la santé et de la création d'emplois dans les zones rurales, connaîtra une recrudescence de son activité suite aux nouvelles demandes déposées par les pays d'Europe centrale et de l'Est.

L'une des conventions les plus importantes du Conseil de l'Europe est la Charte sociale européenne. Celle-ci comprend un catalogue de droits sociaux non directement applicables, dont certains devront être repris en vertu d'un choix imposé. Le Conseil fédéral a signé la Charte en 1976, mais les Chambres n'ont pas encore approuvé sa ratification. Dans le nouveau contexte européen, la convention connaît un regain d'actualité.

Le Conseil fédéral:

- *proposera au Parlement la ratification de la Charte sociale européenne;*
- *soutiendra activement toutes les actions européennes visant à encourager et à établir le respect tant des droits de l'homme que de la démocratie, de l'Etat de droit et du fédéralisme;*
- *prendra part à la politique d'ouverture progressive visant à mettre à disposition des pays d'Europe centrale et de l'Est les moyens de coopération dont disposent les pays d'Europe occidentale. A cet effet, il appuiera notamment les nouvelles demandes de même que la poursuite et le développement de programmes d'aide ciblés.*

2.1.2 Conséquences de l'intégration européenne sur les institutions, les structures politiques et la législation suisse

Objectif 12 : Adaptation des institutions, des structures politiques et de la législation suisses; intégration de notre économie à l'espace européen
--

Les conséquences de l'Accord sur l'EEE pour les institutions, les structures politiques et la législation suisses seront présentées en détail dans

le message relatif à l'Accord sur l'EEE et dans les messages complémentaires concernant les adaptations nécessaires de notre législation. Simultanément, la question de l'adhésion à la CE sera analysée, et l'on précisera notamment les conséquences de cette adhésion pour nos institutions, nos structures politiques et notre législation.

Notre entrée dans l'EEE n'entraînerait pas obligatoirement des modifications fondamentales de nos institutions. Néanmoins, il importe d'examiner les retombées d'une telle démarche sur notre système fédéraliste et de démocratie directe.

L'Accord sur l'EEE entraînera moins de modifications du droit cantonal que du droit fédéral. En principe, la répartition des compétences telle que l'appliquent actuellement la Confédération et les cantons resterait inchangée, en ce sens que l'accord ne devrait pas avoir pour effet de soustraire à la compétence des cantons les domaines auxquels il s'applique; les cantons continueront d'assumer leurs responsabilités dans le cadre des réglementations de l'EEE. Il y a toutefois lieu de s'attendre à ce que des modifications du droit cantonal soient nécessaires dans certains domaines, dont les marchés publics, la reconnaissance des diplômes professionnels et la législation sur les médicaments.

Les institutions fédéralistes seront confrontées à de nouveaux défis, eu égard à la participation des cantons à des projets touchant l'intégration européenne. La densité de la matière et les délais impartis à la formation de l'opinion risquent de mener à une concertation insuffisante entre la Confédération et les cantons.

Par conséquent, le Conseil fédéral:

- *veillera à ce que les conséquences de l'intégration sur le droit suisse, et plus particulièrement sur les compétences du peuple, des cantons, de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, soient examinées en permanence et que les adaptations nécessaires du droit suisse à l'échelon constitutionnel et légal interviennent à temps;*
- *assurera aux cantons le soutien nécessaire à l'adaptation de leur législation, notamment par le biais du groupe de contact des cantons qui a déjà publié un rapport détaillé sur l'adaptation des législations cantonales au droit de l'EEE;*
- *proposera, par l'arrêté relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE, de garantir au niveau constitutionnel l'information des cantons et leur participation aux projets touchant à la fois l'intégration européenne et les tâches et intérêts des cantons.*

L'Accord sur l'EEE et la reprise du droit de la CE (acquis communautaire) contraignent la Suisse à d'importantes adaptations de ses

régimes économique et social. Quelque 60 lois fédérales devront être révisées pour répondre aux exigences liées à la ratification de l'Accord. Une évaluation permanente de la législation suisse sous l'angle de sa conformité au droit européen reste toutefois nécessaire, indépendamment de la création de l'EEE, si la Suisse entend maintenir sa compétitivité.

Un important travail d'harmonisation législative sera par conséquent nécessaire tant de la part de la Confédération que des cantons. La majeure partie des adaptations devra avoir été effectuée lors de l'entrée en vigueur de l'Accord. Dans les domaines où des ajournements auront été négociés, les adaptations devront être réalisées à temps pour permettre une mise en vigueur à la fin de la période transitoire. Les premières dispositions ont été prises en vue de la révision. En juin 1991 déjà, le Conseil fédéral a pris certaines décisions de principe relatives à la procédure d'adaptation de la législation suisse au droit de l'EEE (projet Eurolex). Il devra se préoccuper en permanence des autres modifications prévisibles.

Le Conseil fédéral :

- *veillera à la préparation de toutes les adaptations législatives dictées par notre politique européenne. Dans un premier temps, il présentera un message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE et aux modifications des dispositions légales au niveau de la constitution. Il sera complété de messages additionnels relatifs aux modifications législatives qui devront entrer en vigueur en même temps que l'Accord sur l'EEE et être traitées par le Parlement avant la votation populaire sur l'approbation de l'Accord. Ensuite seulement, il proposera les modifications auxquelles, du fait de dispositions transitoires, il n'est pas nécessaire de procéder dans l'immédiat;*
- *présentera les dossiers utiles à l'examen permanent de la situation en matière d'intégration, indépendamment de l'Accord sur l'EEE proprement dit et de ses conséquences.*

2.1.3 Politique à l'égard des étrangers

Objectif 13 : Renforcement de la liberté de circulation entre la Suisse et les pays de l'EEE, maintien des contrôles aux frontières avec d'autres Etats, renforcement de notre politique d'intégration

La réglementation que nous appliquons actuellement envers les étrangers ne correspond plus aux conditions économiques en rapide mutation. Notre système de permis et de contingents ne nous permet plus, entre autres, de pourvoir à nos besoins de main-d'oeuvre qualifiée. De plus, l'engagement massif de main-d'oeuvre non qualifiée a eu des conséquences structurelles indésirables et a parfois retardé l'introduction des mesures de modernisation et de rationalisation nécessaires.

A l'avenir, la politique que nous appliquerons envers les ressortissants de la CE et de l'AELE devrait permettre le libre jeu des mécanismes du marché sur le marché de l'emploi, afin de faciliter les processus d'adaptation structurelle. Il nous faudra en outre continuer à soumettre la main-d'oeuvre étrangère originaire d'autres pays à des limitations quantitatives, afin d'éviter de porter préjudice à une politique du marché de l'emploi axée sur la compétitivité. Un système de contingentement comparable à celui que nous connaissons déjà devrait être appliqué aux fournisseurs de services qui, conformément aux futures réglementations du GATT, seront habilités à séjourner pour une durée limitée dans notre pays. L'échange de spécialistes de la science, de la recherche et de la formation mérite également une attention particulière. Dans l'ensemble, la réorientation de notre politique des étrangers devrait être axée sur le principe de la réciprocité avec nos principaux partenaires, en vue d'éviter, au moins à l'intérieur de l'Espace économique européen, toute discrimination de nos concitoyens.

Notre politique des étrangers devrait également se faire le reflet de notre solidarité envers nos voisins. Ainsi l'intégration des étrangers durant leur séjour en Suisse, de même que l'égalité des chances entre Suisses et étrangers, devraient être soutenues. Un encadrement efficace des étrangers, notamment de la deuxième génération, dans les domaines de la formation et du perfectionnement, semble être le plus

sûr moyen de parvenir à ces fins. Par ailleurs, il est également prévu de faciliter la procédure de naturalisation des étrangers de la deuxième génération. Le Conseil fédéral prévoit:

- *de présenter, indépendamment des retombées de l'EEE, des modifications de la législation sur le nombre, l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers. Un modèle à trois cercles devrait être introduit : libéralisation des conditions envers les ressortissants de la CE et de l'AELE dans un premier cercle, amélioration ponctuelle envers les ressortissants des autres régions traditionnelles de recrutement dans le cercle intermédiaire, et pratique restrictive à l'égard des ressortissants des autres pays, dans un troisième cercle;*
- *de présenter un projet qui donnerait droit, au niveau fédéral, à une naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération.*

2.1.4 Soutien aux pays d'Europe centrale et de l'Est

Objectif 14 :	Soutien actif au développement et au renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et de la réforme économique des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS
---------------	--

En dépit de la disparition de certaines divergences politiques entre l'Est et l'Ouest, une forte différence de niveau de vie persiste, que les libertés politiques et individuelles nouvellement acquises dans les pays de l'Est mettent encore mieux en lumière. Il est certes aussi dans l'intérêt des pays d'Europe occidentale qui doivent pouvoir compter sur des partenaires économiques politiquement et socialement stables, capables de procéder à des échanges commerciaux, de réduire cet écart. Si des restructurations politiques essentielles, notamment des institutions, ont déjà eu lieu, la totale réorganisation sociale et politique de la vie quotidienne dans les pays d'Europe centrale et de l'Est n'en n'est qu'à ses débuts et durera encore longtemps. Par ailleurs, le passage d'une économie planifiée à une économie de marché est encore entravé, dans ces pays de même que dans l'ex-URSS, par une productivité inférieure à celle de l'Europe occidentale, une infrastructure lacunaire ou archaïque et une forte pollution. Aussi l'aide fournie par les pays d'Europe occidentale est-elle multiple : conseil, services bancaires, financements, transfert de savoir-faire,

collaboration en matière de recherche, de formation et de culture, mesures de politique commerciale.

Le soutien octroyé par la Suisse aux pays de l'Est et à l'ex-URSS s'inscrit depuis peu au nombre des priorités que s'est fixées l'Etat en matière de politique étrangère, parallèlement aux efforts consacrés à l'établissement d'un système de libre-échange à l'échelon européen. Il se place sur le même pied que notre coopération au développement. Cette aide représente le meilleur soutien possible à un processus de mutation qui a apporté à l'Occident des avantages sur le plan de la politique de sécurité, avantages inconcevables il y a peu encore. Elle constitue donc l'un des piliers de notre politique de sécurité. Le Conseil fédéral:

- *présentera un message complémentaire relatif à une augmentation substantielle du crédit de programme 1992-1995, déjà décidé, en faveur de la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale;*
- *soumettra l'utilisation du crédit-cadre en faveur des pays d'Europe centrale et de l'Est à un réexamen approfondi, afin de déterminer les conséquences des mesures prises, tant bilatérales que multilatérales (engagement auprès de la Banque européenne de reconstruction et de développement; coopération en matière de recherche, de formation et de culture). Sur cette base, et s'il s'avère qu'un soutien reste nécessaire, il soumettra à l'approbation du Parlement une loi-cadre dans ce sens;*
- *veillera à la participation de la Suisse aux initiatives d'un EEE éventuel en faveur de la création d'une zone de libre échange dépassant les limites de l'Europe occidentale.*

2.2 Aspects financiers

L'importance de ce secteur sur le plan financier est inversement proportionnelle à sa portée politique. Les dépenses proviennent principalement des programmes d'aide au développement de l'Europe de l'Est ainsi que de notre soutien à l'harmonisation économique de tous les pays compris dans l'EEE.

L'évolution des dépenses est la suivante :

Suisse et Europe

Tableau.2

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \phi \%$ 1991/95
	1991	1992	1993	1994	1995	
Total	68	137	141	192	194	30,0
$\Delta\%$ année précédente		101,5	2,9	36,2	1,0	
dont pour l'Europe de l'Est	57	122	124	173	174	32,2

La croissance proportionnellement élevée des dépenses consacrées à ce groupe de tâches, qui s'élève à 30,0 pour cent par an, s'explique principalement par le renforcement de la collaboration avec les pays de l'Europe de l'Est. Le Parlement s'est prononcé en faveur de l'ouverture d'un crédit-cadre de 800 millions au total; les paiements s'élèveront à 100 millions en 1992 et en 1993 et à 150 millions en 1994 et en 1995. Un complément à ce crédit-cadre entraînera une augmentation correspondante des paiements.

Les dépenses supplémentaires et les pertes de recettes annuelles qui découleraient d'une éventuelle adhésion à l'EEE, estimées actuellement à environ 300 millions, ne sont pas encore prises en considération dans le présent plan financier. Ces charges financières devraient toutefois être compensées par les recettes supplémentaires provenant du coup de fouet que notre adhésion ne manquerait pas de donner au développement économique.

3 Politique de sécurité

La situation en matière de politique de sécurité est encore en pleine mutation après les profondes transformations des années 1989 à 1991. Un certain désenchantement a succédé aux attentes suscitées par les processus de démocratisation et de libéralisation du marché en Europe du centre et de l'Est, et découle des énormes problèmes rencontrés. L'effondrement du système communiste a dévoilé la situation économique préoccupante de ces Etats, ainsi que des problèmes de minorités jamais abordés, comme en témoigne avec éclat la guerre civile qui déchire la Yougoslavie. A la lumière de ces développements, il est devenu manifeste que l'Europe ne dispose encore d'aucun instrument approprié de politique de sécurité pour prévenir de tels conflits ou les régler de manière pacifique.

La conclusion d'un premier traité FCE (Forces Conventionnelles en Europe) est un résultat positif des efforts consentis et crée des conditions favorables au développement de la coopération internationale en matière de politique de sécurité. Dans le domaine militaire, des pas importants ont été franchis ces dernières années en vue de l'instauration de la confiance et de la sécurité. Malgré les efforts visant le contrôle des armements et le désarmement en Europe, la modernisation de potentiels militaires souvent importants se poursuit et risque de susciter de nouveaux déséquilibres régionaux. La création d'un nouveau système européen généralisé de sécurité revêt dès lors une importance vitale; il devrait permettre, autant que possible, de prévenir des conflits en Europe ou, à tout le moins, de contribuer à les résoudre sans violence.

Nos efforts visant à renforcer la stabilité internationale restent dès lors prioritaires. Notre engagement en faveur du respect des droits de l'homme, de la protection des minorités nationales, de la coopération au développement, de la coopération en matière de protection de l'environnement, ainsi que notre participation au contrôle des armements, à des actions de maintien de la paix et à la mise en place d'un système de règlement pacifique des conflits constituent aussi bien une contribution à la sécurité de la Suisse qu'un témoignage de notre solidarité à l'égard de la communauté internationale. Parallèlement, il convient de ne pas perdre de vue le lien qui existe entre le bien-être économique et la stabilité politique; ainsi, pour des raisons liées à la politique de sécurité, la coopération économique avec les pays d'Europe de l'Est, d'Europe centrale et du Tiers monde doit être développée.

C'est avant tout dans le cadre de la CSCE que la Suisse soutient la mise en place d'un ordre sécuritaire européen durable et qu'elle vise une participation plénière aux négociations inter-européennes relatives à la création et au développement d'une coopération en matière de politique de sécurité. Enfin, outre la CSCE, d'autres organisations et forums poursuivent des objectifs semblables en matière de politique de sécurité, qui pourraient exercer à court terme une influence sur la Suisse et orienter durablement notre politique de sécurité.

Dans le domaine de la politique de sécurité, la Suisse sera vraisemblablement confrontée aux visions et aux formes d'une coopération internationale susceptible de restreindre les possibilités pour notre pays d'élaborer en toute indépendance sa propre politique de sécurité; notre insertion dans un système européen de sécurité n'en deviendra que plus visible. C'est dans ce contexte que les instruments de la politique de sécurité doivent être adaptés à la situation actuelle et que des missions nouvelles doivent être assignées à l'armée. Une préparation adéquate à la défense, qui doit s'étendre à la protection civile et à l'approvisionnement économique du pays, reste une nécessité. Un tel instrument sera également davantage engagé pour l'aide en cas de catastrophe en Suisse et à l'étranger. En outre, les structures permettant la détection précoce et l'appréciation globale de menaces existentielles devront être améliorées.

3.1 Objectifs et mesures

3.1.1 Collaboration internationale

Objectif 15 : Contribution accrue à la stabilité internationale; participation plus intense à la CSCE

Dans sa dimension internationale, la politique de sécurité de la Suisse vise une participation accrue à l'instauration d'un monde stable, à l'élimination des tensions et à la résolution pacifique des conflits. Pour atteindre ces objectifs, il est également nécessaire de recourir à la politique économique extérieure et à la politique de développement. Ainsi, les réflexions sur la politique de sécurité s'étendent à l'ensemble des relations extérieures de la Suisse, telles qu'elles ont été exposées dans les paragraphes précédents. Dans le cadre européen et sur le plan mondial s'offrent divers champs d'action et moyens d'intervention.

Dans le cadre européen, les priorités couvrent les domaines de la sécurité, de la dimension humaine, de la coopération économique et de la protection de l'environnement, avant tout au sein de la CSCE, du Conseil de l'Europe et de l'AELE, ainsi que dans l'aménagement de nos rapports avec la CE.

Au sein de la CSCE et de ses nouvelles institutions de dialogue politique, la Suisse prône le développement de la coopération en Europe. Dans le domaine de la sécurité, elle continuera de défendre les principes de la transparence et de la confiance, et présentera ses propositions en vue de la prévention des conflits et de leur règlement pacifique. Pour ce qui est de la dimension humaine, la Suisse militera en faveur du renforcement des mécanismes favorisant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la protection des minorités.

La Suisse accorde une grande importance au contrôle des armements ainsi qu'au désarmement. Elle participera en tant que partenaire à part entière aux nouvelles négociations européennes généralisées sur les mesures de confiance et de sécurité, sur le désarmement et sur la coopération européenne en matière de politique de sécurité.

L'évolution que l'Europe a connue ces dernières années a également modifié les caractéristiques de la CSCE : alors que cette conférence

agissait plutôt sur un plan normatif par l'élaboration de règles de conduite internationales, elle sera appelée à jouer plus souvent un rôle opérationnel. Ainsi, le Conseil fédéral favorisera

- *la création d'instruments efficaces de gestion des crises dans le cadre de la CSCE;*
- *le respect des droits de l'homme et l'application des mécanismes de règlement pacifique des conflits;*
- *l'élaboration d'instruments de contrôle efficace de la maîtrise des armements et du désarmement dans la perspective des futures conventions de la CSCE dans ces domaines.*

Sur le plan mondial, les problèmes de désarmement et les actions de maintien de la paix sont prioritaires. Dans le cadre de la conférence de Genève sur le désarmement, la Suisse soutiendra comme par le passé les efforts visant à conclure rapidement les négociations sur l'interdiction totale des armes chimiques, mais également les efforts dans d'autres domaines du désarmement. La participation à des actions de maintien de la paix devrait être renforcée. En outre, le Conseil fédéral envisage d'appuyer les efforts globaux, régionaux et nationaux en faveur de la non prolifération des armements et

- *s'associera à d'autres mesures de maintien de la paix, et créera un contingent suisse de casques bleus;*
- *augmentera le nombre des observateurs militaires suisses dans les opérations de maintien de la paix, ainsi que ses contributions à de telles opérations;*
- *créera les bases légales d'un renforcement du contrôle des exportations de marchandises et de technologies, notamment en matière d'armes ABC et de missiles. Sont visés notamment les produits dits de "dual use", qui peuvent être utilisés à des fins tant militaires que civiles.*

3.1.2 L'engagement des moyens traditionnels de la politique de sécurité

Objectif 16 : Adaptation de l'armée à la situation changeante en matière de politique de sécurité
--

Compte tenu des modifications des conditions-cadre de la politique de sécurité et du contexte socio-économique de la Suisse, il est indispensable de redéfinir la mission de l'armée. Les menaces politiques restent possibles et de nouveaux dangers se profilent à l'horizon. Notre pays doit être en mesure, grâce à un état de préparation adéquat de ses moyens militaires, de faire face à une rechute possible dans une situation conflictuelle ou à de nouveaux dangers. Il s'agit de créer des structures qui peuvent être plus rapidement adaptées à l'évolution et qui permettent d'assumer de nouvelles tâches.

Il sera tenu compte de ces modifications de la situation internationale par la création d'une nouvelle conception d'engagement globale ainsi que par un redimensionnement des effectifs qui s'étendra également au DMF. La nouvelle armée, plus petite, sera caractérisée par une meilleure souplesse d'engagement et une plus grande faculté d'adaptation aux évolutions futures dans le domaine de la politique intérieure et extérieure. La préparation de moyens personnels et matériels de l'armée en vue d'actions de maintien de la paix, d'aide en cas de catastrophe et de soutien général à la population civile dans des situations extraordinaires, feront partie de la polyvalence à laquelle l'armée devra accéder. Afin d'être en mesure de remplir la mission de l'armée, les réductions des effectifs devront être compensées par une plus grande mobilité, des systèmes d'armes plus efficaces et une amélioration notable de la qualité de l'instruction, malgré la réduction simultanée des temps de formation. Le Conseil fédéral

- *a soumis au Parlement le rapport sur le plan directeur Armée 95 qui prévoit notamment la réduction de l'effectif réglementaire à 400'000 hommes et une adaptation souple de l'âge de servir aux exigences momentanées en matière de personnel. Des messages concernant l'organisation des troupes 95 et la révision de la loi sur l'organisation militaire seront présentés;*

- *renoncera à certains projets, tant au DMF que dans l'étape de réalisation de l'armée 1992 à 1995, tout en comblant certaines lacunes, de manière à créer les conditions nécessaires aux exigences d'Armée 95. En outre, des carences anciennes devront également disparaître. Les points forts dans ce domaine sont, outre l'acquisition d'un nouvel avion de combat, des mesures dans le domaine du commandement, de l'exploration, de l'artillerie, de la mobilité, de l'équipement et l'armement personnel du militaire. La qualité de l'instruction sera notablement améliorée, dans les limites imparties aux dépenses militaires, en augmentant notamment le nombre des instructeurs, en améliorant leur formation et en accordant de nouveaux moyens financiers à l'instruction.*

Objectif 17 : Adaptation de la protection civile et de la protection des biens culturels aux nouveaux besoins et au projet Armée 95

La protection de la population et des biens culturels compte également au nombre des objectifs de la politique de sécurité. Grâce à son état de préparation, la protection civile fournit une contribution importante aux possibilités de défense et de résistance. Ses ouvrages de protection permettent à notre pays de résister à des pressions externes ou à des tentatives de chantage. Une infrastructure solide, couvrant l'ensemble du territoire, est pratiquement la seule protection efficace de la population civile lors de conflits armés.

Mais ces ouvrages de protection civile offrent également un abri à la population et aux biens culturels lors d'événements non guerriers, tels des contaminations radioactives ou des accidents industriels. En effet, de tels risques prennent de plus en plus d'importance. Par le plan directeur de la protection civile 95, le Conseil fédéral veut réorganiser les structures et les effectifs des organisations communales de protection civile et améliorer leur capacité de réaction et leur souplesse. L'aide d'urgence vise non seulement la maîtrise de catastrophes, mais aussi de situations dans lesquelles les moyens habituels des communautés concernées ne suffisent plus; elle couvre par exemple des travaux de remise en état consécutifs à des sinistres ou le soutien à des organisations mandatées par les autorités pour l'accueil, le logement et le ravitaillement de sans-abri, de réfugiés et d'autres requérants de protection. Il est prévu de compenser les lacunes de l'instruction en engageant davantage de professionnels. Le Conseil fédéral :

- *élaborera les bases juridiques et organisationnelles en vue de l'engagement des moyens de la défense générale de la Confédération pour l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence;*
- *a soumis au Parlement un rapport sur le plan directeur de la protection civile 95 et présentera le projet de révision de la législation sur la protection civile. Le but de cette révision sera de faire des organismes de protection civile des communes des instruments efficaces, polyvalents et rapidement disponibles de protection, d'aide et de sauvetage dans les situations d'urgence de tous genres. La réalisation de ce projet sera menée parallèlement au projet Armée 95.*

Objectif 18 : Garantie d'un approvisionnement du pays adapté aux menaces actuelles

L'intégration européenne et les développements dans le cadre des accords douaniers et commerciaux généraux (GATT) modifient les conditions de l'approvisionnement économique du pays. Compte tenu de ces modifications, il s'agit de réexaminer continuellement les différents secteurs de l'approvisionnement du pays. Le cas échéant, il y aura lieu de trouver des formes de prévoyance collective. Dans de nombreux domaines, tels l'énergie, les matières premières, les transports et les communications, notre dépendance de l'étranger et, partant, notre vulnérabilité restent cependant importantes.

Même si le scénario d'un isolement total ne semble plus prioritaire, la sécurité de l'approvisionnement est menacée par de nouveaux risques, tels que les catastrophes écologiques, les catastrophes dues à la radioactivité et à la sécheresse. C'est pourquoi, le maintien d'une préparation adéquate et d'un degré acceptable d'auto-suffisance restent indispensables. Compte tenu des coûts de financement élevés et de la production accrue dans le secteur agricole, il est cependant indispensable de réexaminer l'importance des stocks obligatoires et d'établir la distinction entre ce qui est indispensable et ce qui est simplement souhaitable. Le Conseil fédéral

- *prendra des mesures en vue du financement des stocks obligatoires à des taux d'intérêts réduits;*
- *examinera les conséquences des projets Armée 95 et Protection civile 95 sur l'approvisionnement économique du pays.*

Objectif 19 : Adaptation de la protection de l'Etat à la menace actuelle et aux nouvelles exigences juridiques

Les développements sociaux et militaires en Europe ont pour conséquence une modification de l'image de la menace. Les efforts d'intégration et la suppression des frontières en Europe occidentale créent de nouveaux problèmes de sécurité, qui ne sont pas sans conséquence pour la sécurité interne de notre pays. L'évolution de la notion d'Etat de droit exige des bases nouvelles, plus précises. Le Conseil fédéral :

- *soumettra au Parlement une loi sur la protection de l'Etat qui, en tenant compte des prescriptions de la protection des données personnelles, réglera la surveillance des activités visant une modification violente de l'ordre étatique. Il préparera également les bases légales visant à identifier, éviter et contrer les violences extrémistes, les menées terroristes et les activités de renseignement. Il conviendra de réglementer également l'identification et l'élimination des activités susceptibles de mettre en danger les relations étrangères de notre pays, notamment le commerce illégal des armes et le transfert de technologies. Enfin, il s'agira de donner une base légale à notre participation à la lutte contre le crime organisé et à des tâches de police de sécurité;*
- *réorganisera le Ministère public en séparant les fonctions de procureur de la Confédération et les fonctions judiciaires assumées par le Ministère public actuel.*

3.1.3 Réglementation uniforme du droit relatif aux armes

Objectif 20 : Lutte efficace contre les abus en matière d'armes et de munitions

A plusieurs reprises déjà, et notamment en relation avec des attentats terroristes à l'étranger, la question d'une législation fédérale sur les armes s'est posée. Les réglementations actuelles se fondent sur un concordat intercantonal de 1969, qui présente de nombreuses lacunes unanimement reconnues et dont l'exécution par les cantons intervient de manière très peu uniforme. Dès lors, une lutte véritablement efficace contre les abus en matière d'armes n'est plus guère possible. En 1982 déjà, le Conseil fédéral a ainsi proposé en procédure de consultation un avant-projet de disposition constitutionnelle fondant une compétence de la Confédération, ainsi qu'un projet de loi. Au vu des nombreuses réserves exprimées et de l'opinion selon laquelle une révision du concordat pouvait répondre aux vœux du gouvernement, le Conseil fédéral a renoncé à d'autres démarches.

Etant donné l'évolution internationale, on reproche de plus en plus souvent à la Suisse sa pratique en la matière, qui favoriserait le commerce international d'armes. En outre, on constate régulièrement que des armes produites en Suisse jouent un rôle dans les crimes perpétrés.

Le Conseil fédéral a donc réexaminé la situation, en procédant notamment à une comparaison avec les législations des Etats voisins. Ses conclusions rendent nécessaires une réglementation fédérale efficace dans ce domaine. Ainsi, le Conseil fédéral,

- *en tenant compte des travaux permanents de l'Assemblée fédérale à ce sujet, élaborera un projet de disposition constitutionnelle, suivi d'un projet de loi, visant à réglementer de manière uniforme l'acquisition, le commerce, le port et la remise d'armes, de pièces détachées et de munitions.*

3.1.4 Détection précoce et appréciation globale des dangers existentiels

Objectif 21 :	Acquisition d'informations importantes en matière de politique de sécurité, détection précoce de dangers existentiels et analyse permanente des risques
---------------	---

A côté des dangers traditionnels de nature politique et militaire apparaissent de nouvelles menaces existentielles d'ordre écologique, démographique, économique et social. Entre les formes traditionnelles et les risques nouveaux existent des interférences qui nécessitent une analyse intégrée de la menace en vue de la formulation d'une stratégie. A brève échéance, il s'agit notamment de créer dans l'administration un nouvel organe de coordination qui puisse fournir des données de bases permettant d'exploiter les résultats de la détection précoce. Il convient en outre de mener des études pour savoir comment exécuter ces tâches et comment intégrer leurs résultats dans le processus de décision stratégique. Enfin, l'on souhaite un renforcement général, dans les universités suisses, des bases de la recherche sur la politique de sécurité.

Cependant, outre ces informations sur les développements à moyenne et longue échéances, il faut encore des moyens de renseignement traditionnels. Dans le rapport 90 sur la politique de sécurité, l'acquisition et l'exploitation de toutes les informations importantes dans le domaine de la sécurité sont définies comme l'une des conditions les plus importantes en matière d'appréciation de la situation et de décision pour les autorités. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire DMF (CEP DMF) abonde dans ce sens. Le Conseil fédéral

- *examinera en détail la question de la détection précoce des dangers existentiels et de l'analyse permanente des risques, et créera un service de coordination qui aura pour mission de recueillir, d'évaluer et de soumettre régulièrement aux organes de décision, notamment au Conseil fédéral, les informations importantes fournies par l'administration, éventuellement par d'autres sources extérieures. En outre, il examinera en détail la possibilité de créer un service de renseignement stratégique global;*
- *renforcera dans la mesure du possible les bases de la recherche sur la politique de sécurité dans les universités suisses, par le biais d'un train de mesures visant une redistribution des moyens dans le cadre des crédits ordinaires de la recherche.*

3.1.5 Service militaire et service dans la protection civile; problème du service civil

Objectif 22 : Nouvelle conception de l'obligation de servir dans l'armée et dans la protection civile
--

Actuellement, seules l'armée et la protection civile disposent d'une base constitutionnelle par laquelle les hommes sont contraints au service. En élargissant l'obligation de servir, il serait possible de tenir également compte des domaines civils de la défense générale. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral envisage de compléter l'obligation de servir.

Par une nouvelle définition de l'obligation de servir dans l'armée et dans la protection civile, des conditions favorables pourraient être créées en vue de la solution du problème des réfractaires au service. Ce problème a cependant perdu un peu de son urgence à la suite de l'avis favorable du peuple lors de la votation du 2 juin 1991 concernant la révision du code pénal militaire. Au sujet du refus de servir, les partis, les institutions et les groupements d'intérêts ont proposé de nombreuses solutions plus complètes. Des initiatives populaires sont également en préparation. Se fondant sur l'initiative parlementaire de la commission "service civil" du Conseil national et sur l'avis du Conseil fédéral, ce dernier:

- *en cas d'acceptation de la modification de la constitution par le peuple et les cantons, élaborera une loi concernant la mise sur pied d'un service*

civil en veillant dans la mesure du possible à éviter la création de catégories nouvelles de conscrits génératrices de coûts supplémentaires pour le budget de la Confédération;

- *établira les bases de décision en vue de l'élargissement de l'obligation de servir.*

3.2 Aspects financiers

Les dépenses pour la politique de sécurité sont essentiellement affectées à la défense militaire et civile du pays. Les montants prévus à cet effet dans le plan financier de la législature sont les suivants :

Politique de sécurité

Tableau 3

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \varnothing$ % 1991/95
	1993	1994	1995			
Défense nationale	6 157	6 177	6 284	6 741	6 535	1,5
Δ % année précédente		0,3	1,7	7,3	-3,1	
- Défense nationale militaire	5 890	5 935	5 991	6 425	6 207	1,3
- Défense civile	267	242	293	316	328	5,3

Près de 90 pour cent des dépenses ayant trait à la défense militaire sont des dépenses du DMF :

Dépenses du DMF

Tableau 4

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \varnothing$ % 1991/95
	1993	1994	1995			
Total	5 235	5 224	5 246	5 621	5 377	0,8
Δ % année précédente		-0,2	0,4	7,1	-4,4	
dont						
- Dépenses d'armement	2 780	2 697	2 671	2 987	2 709	-0,6
- Dépenses d'exploitation	2 350	2 414	2 464	2 519	2 551	2,1
- Dépenses de personnel	1 158	1 251	1 282	1 306	1 321	3,3
- Biens et services	1 192	1 163	1 182	1 213	1 230	0,8

La croissance des dépenses du DMF est relativement modérée en raison des nouveaux rapports de force. En prenant en considération le renchérissement futur, on enregistre même une réduction des dépenses. Au cours des années 1992 à 1995, onze milliards au total sont prévus pour les dépenses d'armement qui comprennent l'acquisition de matériel d'armement, l'équipement personnel et les besoins de renouvellement, les programmes de recherche, de développement et d'essais

ainsi que les constructions militaires. Un paiement très élevé de 350 millions est inscrit en 1994 pour le nouvel avion de combat qu'il est prévu d'acquérir. Comme pour l'acquisition du char 87 Léopard, ce besoin supplémentaire devra être compensé par des réductions dans d'autres domaines à partir de 1996. Les dépenses d'exploitation enregistrent une croissance moyenne de 2,2 pour cent. Il n'est pas tenu compte des dépenses que pourrait occasionner une participation accrue de la Suisse à des actions de maintien de la paix, soit à l'engagement d'un contingent de casques bleus suisses.

4 Compétitivité - Recherche - Travail

Etant donné les liens étroits et multiples qui unissent notre pays à l'économie mondiale et les liens politiques qui nous soudent à la communauté internationale, il faut s'attendre à ce que notre développement économique soit, dans les années à venir, plus influencé encore que dans le passé par la situation internationale et par les grands flux mondiaux. De plus, des conditions internes exerceront une influence considérable sur la compétitivité de notre économie.

L'évolution de l'économie mondiale se caractérise par la globalisation et la libéralisation des marchés, par l'importance croissante accordée à l'environnement et par des mutations technologiques sans précédent. La première de ces tendances est due notamment à l'émergence de marchés intérieurs communs, notamment ceux de la CE, de l'EEE et des espaces Etats-Unis/Canada et Amérique du Sud. Le progrès technique, qui est l'un des principaux moteurs de la croissance économique, appelle des adaptations structurelles continues. L'évolution sociale durant la décennie écoulée a également entraîné des transformations importantes du monde du travail qui, outre sa fonction économique, prend de plus en plus une dimension sociale et culturelle et joue un rôle croissant dans l'épanouissement de l'individu et l'élévation de la qualité de la vie. Une mutation des valeurs a conduit enfin à des conditions-cadre sociales et politiques qui, sous bien des aspects, n'encouragent pas un véritable esprit d'entreprise.

La Suisse jouit toujours d'une compétitivité intacte au plan international. L'interdépendance mondiale des marchés et les défis technologiques ont sensiblement aggravé la situation concurrentielle de l'économie suisse. Ces dernières années, soit du fait de certaines évolutions de l'économie nationale, soit à la suite du rattrapage de l'étranger, une implantation en Suisse n'a plus le même attrait. De plus, les incertitudes liées au processus d'intégration européenne suscitent l'attentisme en matière d'investissements.

Cette évolution défavorable doit être contrée par un renforcement de la concurrence sur un marché intérieur encore plus ou moins protégé. Des mesures ciblées peuvent contribuer à juguler la baisse de compétitivité internationale et à renforcer l'attrait de la place économique suisse; il convient de noter à cet égard que des réformes nous seront imposées par l'Accord sur l'EEE, pour autant que ce dernier voie le jour; si nécessaire, il conviendra de supprimer certains obstacles de manière autonome. Pour le

Conseil fédéral, la deuxième mesure prioritaire destinée à consolider notre compétitivité s'applique aux domaines de la formation et de la recherche, lesquels réclament une adaptation à l'Europe et un engagement plus ciblé des moyens.

Si nous voulons affirmer notre position dans un contexte devenu plus difficile, il nous faut redoubler d'efforts et être prêts à nous adapter dans de nombreux domaines, quelle que soit la conjoncture économique. Dans ce sens, le Conseil fédéral prévoit une série de mesures susceptibles de renforcer l'attrait de la place industrielle, académique et financière suisse.

4.1 Objectifs et mesures

4.1.1 Développement économique, compétitivité, ouverture des marchés

Objectif 23 : Instauration et promotion d'une concurrence efficace

La politique de la concurrence vise à instaurer et à garantir un climat de concurrence. Dans une première étape, il conviendra de s'atteler rapidement au renforcement de la concurrence, en s'inspirant de la législation en la matière. On prêterá notamment attention à l'accès au marché d'entreprises compétitives et au comportement des acteurs économiques. Simultanément, il conviendra de préparer le passage à une législation interdisant les cartels, l'application des textes visant à éliminer les abus s'étant révélée peu efficace et laborieuse.

Le Conseil fédéral

- *présentera un message relatif à la révision du régime de la concurrence en proposant l'interdiction de principe des cartels. Des exceptions ne pourront être consenties que lorsque la preuve aura été faite de l'utilité au plan social ou pour l'économie nationale;*
- *créera, dans le cadre de la loi fédérale sur l'encouragement de la capacité d'adaptation de l'économie et son développement équilibré, la base légale permettant d'écarter les obstacles à la concurrence et à la restructuration, dans la mesure où la loi sur les cartels ne le permettrait déjà;*
- *limitera au strict nécessaire les privilèges légaux d'accès aux marchés.*

Objectif 24 : Evolution équilibrée de l'économie; garantie du plein emploi et de la stabilité monétaire
--

Les objectifs de la politique suisse de stabilité sont la prévention et la lutte contre le chômage et l'inflation; ces objectifs sont inscrits dans la constitution depuis 1978 (article conjoncturel). La notion de stabilité économique est toutefois plus large : elle implique en effet aussi un développement équilibré de l'économie à long terme. Aux objectifs

classiques de la stabilité monétaire et du plein emploi s'ajoutent le maintien de la compétitivité et, partant, la garantie que nous conserverons à long terme nos postes de travail et notre place dans le peloton de tête des pays industrialisés.

L'union économique et monétaire européenne lancera de nouveaux défis à la politique suisse de stabilité, en particulier à la politique monétaire dont la marge de manoeuvre pourra être limitée.

Il existe toute une série de normes de droit concernant la politique de stabilité, telles la loi sur la Banque nationale, la loi sur les finances de la Confédération, la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux, la loi sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Ces textes ne régissent cependant que des domaines particuliers. En outre, la dernière citée est en partie désuète, étant axée unilatéralement sur la maîtrise de la récession et sur le maintien des structures. Le Conseil fédéral entend :

• *présenter une loi fédérale sur l'encouragement de la capacité d'adaptation de l'économie et son développement équilibré. Il devrait s'agir d'une loi-cadre, par laquelle on cherchera à combiner les différentes normes de droit existantes. Ses buts supérieurs seront l'encouragement de la capacité d'adaptation de l'économie et son développement équilibré. Il est prévu d'empêcher les déséquilibres en premier lieu par des mesures permettant d'agir à long terme, les mesures à court terme demeurant réservées aux situations extraordinaires. Comme dans la législation actuelle, la loi contiendra les bases qui permettront d'encourager la recherche dans l'optique de ses applications pratiques et de compléter des connaissances lacunaires dans les domaines liés à la technologie.*

Objectif 25 :	Améliorer l'accès aux marchés internationaux; pratiquer une politique des importations libérale et conséquente en ouvrant davantage les marchés intérieurs protégés
---------------	---

Si l'on veut que l'économie ouverte d'un petit pays comme la Suisse demeure compétitive et ait des possibilités de se développer, il est capital de garantir un meilleur accès des biens, des services et des investissements suisses aux marchés internationaux. Il faut ici se fixer deux priorités : d'une part la création et le maintien d'un ordre économique et commercial mondial ouvert et fondé sur les principes de la concurren-

rence, et d'autre part la meilleure intégration possible dans l'espace européen. Notre engagement en faveur de marchés mondiaux ouverts doit obligatoirement avoir pour corollaire un régime d'importation libéral au sens large. Il s'agit en particulier d'ouvrir davantage à la concurrence nationale et internationale nos marchés intérieurs protégés de différentes manières (cartels, normes, commandes publiques, agriculture, etc.) et de supprimer les barrières qui limitent l'accès au marché.

Le Conseil fédéral entend atteindre ces objectifs en appliquant une série de mesures concrètes en rapport avec la participation de la Suisse à l'EEE et au cycle d'Uruguay du GATT. Dans le cadre du **message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE**, il présentera le résultat des négociations et les dispositions de l'Accord, qui

- *garantissent un accès aussi libre que possible aux marchés de la CE, notamment par un assouplissement des règles d'origine et une simplification des formalités et contrôles douaniers;*
- *éliminent largement les barrières commerciales en matière de prescriptions techniques et de normes, et assure la libre circulation et la libre commercialisation des marchandises au sein de l'EEE;*
- *contribuent à la libéralisation des marchés publics et ouvrent à nos entreprises des marchés importants dans les domaines des livraisons de marchandises, de la construction, voire des services;*
- *garantissent une égalité des chances à toutes les entreprises de l'EEE par le biais de règles de concurrence uniformes et contraignantes (législation sur les cartels);*
- *entraînent une adaptation de la législation suisse au droit de la CE dans le domaine des services financiers, notamment en matière de banques, de bourses, de transactions sur papiers-valeurs et d'assurances;*
- *garantissent, en matière de politique du marché du travail, un large libre passage aux ressortissants de l'EEE.*

Une libre circulation des marchandises s'accompagne nécessairement d'une adaptation des prescriptions suisses, techniques ou autres, aux dispositions et procédures internationales harmonisées en matière de mise en circulation, d'admission et d'utilisation de biens et de services. Le Conseil fédéral

- *présentera une loi fédérale sur l'élimination des obstacles techniques au commerce afin de supprimer les barrières techniques existantes et d'éliminer le risque de nouveaux obstacles de même nature au commerce international;*

- *présentera une loi sur le crédit à la consommation visant à intégrer au droit suisse les dispositions légales en la matière adoptées par la CE. Il s'agit prioritairement de favoriser la concurrence en rendant le marché plus transparent et de prendre des mesures en vue de protéger les emprunteurs, en leur accordant notamment un droit de révocation.*

Les négociations menées dans le cadre du GATT (cycle d'Uruguay) visent également à favoriser l'ouverture des marchés. Les enjeux essentiels de ces négociations sont le renforcement des règles du GATT, la suppression des barrières commerciales tarifaires et non tarifaires et des aides de l'Etat sources de distorsions commerciales, ainsi que l'intégration du vaste domaine des "mesures concernant les zones grises" dans la réglementation du GATT. Ces principes sont de nature à renforcer la compétitivité de l'économie suisse pour les raisons suivantes : ils facilitent l'accès aux marchés étrangers, inscrivent le processus d'intégration européenne dans une perspective commerciale qui tient compte des développements prévisibles à l'échelle planétaire et permettent d'ouvrir davantage et d'assouplir les structures à l'intérieur même du pays. Certaines adaptations seront toutefois inévitables, notamment dans le domaine agricole. Le Conseil fédéral entend :

- *présenter un message sur les résultats obtenus dans le cadre des négociations du cycle d'Uruguay. Les points qui revêtent une importance particulière pour la Suisse sont la libéralisation dans le domaine des commandes publiques, dans le secteur des services et en matière de commerce des produits agricoles, ainsi que la réglementation sur la protection de la propriété intellectuelle.*

Objectif 26 : Limiter les activités de politique structurelle à la facilitation des adaptations; développer l'observation de l'évolution structurelle
--

Toute économie en développement se caractérise par des mutations structurelles, dont l'ampleur varie selon les régions, les secteurs et la taille des entreprises considérées. L'Etat doit voir les mutations structurelles comme un processus continu, qui exige des adaptations. Les adaptations qui s'imposent doivent intervenir à temps; l'Etat peut en faciliter la réalisation. L'expérience montre qu'une politique sectorielle de maintien des structures est à long terme insuffisante pour atteindre les objectifs fixés.

En règle générale, l'activité de l'Etat a pour effet secondaire - et souvent involontaire - de maintenir les structures existantes. Ces effets ne sont souvent décelés que tardivement parce qu'on ne possède pas d'informations suffisantes. Il importe par conséquent de favoriser la compréhension de tels phénomènes structurels afin d'être en mesure d'en prévenir les effets et de mieux les prendre en compte dans les différentes politiques. De même, on note un besoin accru de statistiques économiques permettant d'établir des comparaisons au plan international. Il faut développer les instruments d'analyse existants et combler les lacunes actuelles en matière de statistiques. Le Conseil fédéral entend :

- *créer, dans le cadre de la loi fédérale sur l'encouragement de la capacité d'adaptation de l'économie et son développement équilibré, les bases nécessaires permettant de développer le recueil de données sur les structures;*
- *présenter des rapports de législature sur les mutations structurelles;*
- *mettre en place des informations de base utiles et globales dans le domaine des services et de la statistique des entreprises.*

Objectif 27 : Examen de certaines politiques sectorielles sous l'angle des réglementations entravant la concurrence ou la capacité d'adaptation de l'économie

Les réglementations constituent souvent des obstacles à l'accès au marché. Supprimer des normes, techniques ou autres, des limitations de quantités, des prescriptions relatives aux prix ou d'autres réglementations favorise généralement la concurrence, améliore la transparence et garantit ainsi de meilleures prestations. Souvent, l'efficacité peut être améliorée par une simple harmonisation des réglementations en vigueur aux forces du marché.

Les progrès de l'intégration européenne nous imposeront davantage de normes et de réglementations internationales. Pour éviter une trop grande densité normative, les réglementations et normes internes devront être strictement limitées. Toutefois, des réglementations peuvent se justifier pour des raisons extra-économiques, par exemple en matière de politique régionale (voir le chapitre Aménagement du territoire - Environnement - Infrastructure). La suppression de certaines réglementations exige par ailleurs une coordination internationale.

De ce point de vue, la déréglementation signifie également le réexamen critique du système actuel, dans le souci d'en vérifier les effets; sur cette base, on s'interrogera alors sur la suppression éventuelle ou l'adaptation aux principes du marché des réglementations dont les effets s'avèrent globalement défavorables. Le Conseil fédéral :

- *réexaminera le cas échéant, lors de révisions d'actes législatifs, les entraves à la concurrence, désavantages pour les entreprises, absence de transparence et obstacles à la réalisation engendrés par des réglementations dont il visera la suppression;*
- *s'opposera à l'introduction de nouvelles normes contraires au libéralisme économique, soit de manière générale, soit à la faveur de la reformulation de politiques sectorielles.*

4.1.2 Education, recherche, technologie

Objectif 28 : Adapter notre système éducationnel aux critères européens en encourageant la libre circulation et la formation permanente

Les développements récents de la science, de la recherche et de la technologie, ainsi que la naissance de l'Europe nouvelle exigent des adaptations dans le domaine de l'éducation. Dans un proche avenir, les ressortissants de la CE verront leur diplôme professionnel reconnu dans tous les pays de la CE. Tant que la Suisse ne sera pas prête à accorder la réciprocité - dans le cadre ou en dehors de l'EEE - les titulaires de diplômes suisses devront faire face à des problèmes croissants sur le marché du travail européen. Un désavantage est aujourd'hui déjà visible : la durée de la formation est comparativement plus longue en Suisse que dans d'autres pays, si bien que les individus entrent trop tard dans la vie professionnelle.

Il est indispensable de procéder à des adaptations. Il faut qu'elles se fassent avec prudence, dans le respect des compétences cantonales et sans préjudicier la haute qualité de la formation. Le Conseil fédéral entend :

- *agir pour améliorer la coordination dans le système éducatif sur la base d'un projet global élaboré en collaboration avec les cantons;*

- *promouvoir la reconnaissance dans l'ensemble de la Suisse des certificats de capacité cantonaux et européens;*
- *améliorer encore notre système de formation de base et de formation continue en complétant par des mesures d'appoint, telle une révision de la loi sur les bourses d'études, les mesures spéciales déjà prises dans le domaine de la formation continue aux niveaux professionnel et universitaire;*
- *encourager le décroisement des différents domaines de formation au moyen notamment de la révision de l'ordonnance sur la reconnaissance de certificats de maturité;*
- *transformer les écoles du degré tertiaire non universitaires (écoles supérieures) en hautes écoles spécialisées et agir pour qu'elles soient reconnues au plan international;*
- *compléter la participation suisse à des programmes internationaux par une association à part entière aux programmes de la CE en matière d'éducation;*
- *combler les lacunes de nos bases d'évaluation et améliorer la qualité de la statistique en matière de formation au moyen d'un programme national de recherche sur l'efficacité de nos systèmes éducatifs dans le contexte des développements démographique et technologique et des problèmes de la Suisse plurilingue, et d'une enquête représentative sur le thème "éducation-emploi-formation continue".*

Objectif 29 : Renforcer la recherche en Suisse par la fixation de priorités

Il est important de favoriser la recherche pour garantir une compétitivité à long terme. De nombreux indicateurs montrent que, en comparaison avec d'autres pays industrialisés, le niveau de recherche-développement est aujourd'hui élevé en Suisse. Nous avons cependant perdu un peu de terrain dans les domaines dynamiques de la recherche-développement appliquée; en outre, l'étroitesse de la base de formation en matière de recherche-développement se traduit par un manque de personnel qualifié. Si l'on veut que la recherche satisfasse à moindres frais les besoins de notre société, il est indispensable de concentrer les efforts sur des domaines prioritaires. Cela suppose notamment la mise en place de nouveaux ou de meilleurs instruments de gestion de la recherche. C'est pour nos universités et notre économie le seul moyen de permettre à la Suisse de demeurer un partenaire solli-

cité, ayant véritablement voix au chapitre, dans certaines technologies de pointe.

Il faut cependant veiller à maintenir autant que possible un équilibre entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée. C'est là une condition indispensable pour que la recherche contribue à long terme à satisfaire les besoins de notre société. Les questions socio-économiques et médicales, la protection de l'environnement et l'encouragement du développement technique sont ici les objectifs prioritaires. Le Conseil fédéral entend :

- *mettre à profit le vaste renouvellement du corps enseignant des universités pour fixer, en collaboration avec les cantons universitaires, de nouvelles priorités à l'échelle de la Suisse;*
- *apporter un soutien ciblé à des domaines d'encouragement spéciaux, tels que la recherche sur le cancer et sur le SIDA, la recherche en électronique et en microtechnique, et fixer des priorités par des programmes spéciaux dans les technologies-clés;*
- *évaluer de manière choisie la politique et les organismes de la recherche, prendre des mesures de coordination et, par des études prospectives, chercher à établir de meilleures bases de décision dans les domaines de la formation, de la recherche et de la technologie;*
- *orienter plus précisément la recherche du secteur public;*
- *réexaminer les équipements, les bâtiments et les services auxiliaires de la recherche et proposer les mesures nécessaires, le cas échéant dans le cadre d'une coopération internationale.*

Objectif 30 : Encourager la collaboration entre les instituts de formation et de recherche ainsi qu'entre les économies nationale et étrangère - Diffuser largement les résultats

Le progrès technique rapide et les innovations qu'il entraîne pour les produits et les processus de fabrication constituent les moteurs principaux des mutations structurelles, qui s'accroissent en outre sous la poussée de l'intégration économique européenne. Cette évolution constante oblige les entreprises à s'adapter continuellement et à renouveler leurs prestations. Pour relever ce défi avec succès, il s'agit d'encourager la coopération avec l'étranger, entre l'économie, les universités et l'Etat, mais également entre la recherche fondamentale et la

recherche appliquée. L'information sur les brevets est particulièrement importante à cet égard. La Suisse doit aussi avoir accès au flux mondial d'informations techniques et économiques, qui s'amplifie de jour en jour; il faut pour cela mettre sur pied une politique d'information sur les brevets, qui permette d'accéder efficacement aux informations diffusées par l'Office européen des brevets. Le Conseil fédéral entend :

- *compléter sa participation aux programmes internationaux (EUREKA, COST, programmes technologiques de la CE) par le biais d'une association à part entière aux programmes scientifiques et technologiques de la CE et d'une participation à des programmes débordant du cadre européen;*
- *présenter une loi fédérale sur le statut et les tâches de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (OFPI), en vertu de laquelle l'OFPI sera chargé, par un mandat de prestations, de veiller à la diffusion d'une information technologique exhaustive, de qualité et d'un coût avantageux dans le domaine des brevets;*
- *permettre aux écoles supérieures de participer davantage à des projets dans le domaine de la recherche appliquée.*

4.1.3 Travail

Objectif 31 : Supprimer des obstacles à la mobilité géographique et professionnelle; assouplir encore les formes et les horaires de travail tout en développant la protection des salariés

L'économie suisse ne peut rester compétitive qu'en s'appuyant sur un apport suffisant de main d'oeuvre étrangère qualifiée dans le but de pallier l'absence de main d'oeuvre indigène et d'encourager le transfert de nouvelles technologies et de savoir-faire avancé. Pour satisfaire à cette condition, il faut procéder à une révision totale du droit des étrangers, en tenant compte des dispositions de l'Accord sur l'EEE.

Si l'on veut éviter que les mutations structurelles de l'économie entraînent des déséquilibres, il faut également faciliter la mobilité professionnelle de la main d'oeuvre. Les barrières institutionnelles, en particulier celles relatives au droit des assurances sociales, doivent être supprimées. Les interruptions de l'activité lucrative devraient entraîner le moins possible de désavantages; la réinsertion professionnelle

devrait être facilitée. Une plus grande souplesse des formes de travail et du temps de travail devrait par ailleurs permettre aux personnes qui le souhaitent, par exemple aux femmes assumant des charges familiales ou aux travailleurs ayant dépassé l'âge de la retraite, de rester sur le marché du travail, tout en garantissant et en développant la protection des travailleurs. Assouplissement des conditions de travail et égalité des sexes sont interdépendants. Outre la révision de la législation sur les étrangers exposée dans le chapitre La Suisse et l'Europe, le Conseil fédéral entend :

- *soumettre un message concernant la révision partielle de la loi sur le travail; la révision tiendra compte des besoins d'assouplissement et de protection en même temps que du contexte international, européen en particulier. Il faudra avant tout assouplir les normes sur l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie tout en renforçant la protection de toutes les personnes qui travaillent de nuit. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a dénoncé la Convention n° 171 de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui prévoyait une interdiction stricte du travail de nuit des femmes dans l'industrie;*
- *adapter les dispositions régissant l'assurance-chômage à l'évolution de l'économie.*

4.2 Aspects financiers

Le groupe "Compétitivité - Recherche - Travail" comprend les domaines de la formation et de la recherche, du tourisme, de l'industrie, de l'artisanat et du commerce. Les chiffres ci-dessous ne tiennent pas compte des mesures d'assainissement des finances fédérales.

Compétitivité - Recherche - Travail

Tableau 5

	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \phi^1$ % 1991/95
en mio	1993	1994	1995			
Total	3 539	3 797	4 031	4 196	4 436	5,8
Δ % année précédente		7,3	6,2	4,1	5,7	
dont						
- Formation	2 134	2 312	2 444	2 568	2 745	6,5
- Recherche	934	1 053	1 158	1 216	1 279	8,2
- Industrie, artisanat et commerce	429	393	345	378	378	-3,1

L'Etat doit engager des sommes importantes pour maintenir et renforcer notre compétitivité, notamment dans les domaines de la formation et de la recherche. Au cours des prochaines années, neuf pour cent des dépenses de la Confédération devront en moyenne être consacrées à ces domaines.

Dépenses pour la formation

Tableau 6

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			Δ Ø % 1991/95
	1993	1994	1995			
Formation	2 134	2 312	2 444	2 568	2 745	6,5
Δ% année précédente		8,3	5,7	5,1	6,9	
- Hautes écoles	1 561	1 641	1 747	1 857	1 970	6,0
- Ecoles polytechniques fédérales	1 111	1 181	1 236	1 317	1 398	5,9
- Universités cantonales	450	460	511	540	572	6,2
- Formation professionnelle	430	461	484	498	534	5,6
- Divers	143	210	213	213	241	13,9

Pour les années 1992 à 1995, les montants qu'il est prévu d'affecter à la formation se montent à près de dix milliards. Les dépenses de la Confédération en faveur des universités cantonales enregistrent une croissance moyenne de 6,2 pour cent par an. L'augmentation des contributions prévue dans le cadre de la huitième période de subventionnement (1992-1995) selon la loi sur l'aide aux universités entraînera en 1993 une forte progression des subventions de base. Des fonds spéciaux de l'ordre de 15 millions par an seront en outre consacrés à la relève universitaire. S'agissant des écoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich, la croissance des dépenses planifiée n'est que très légèrement inférieure. C'est notamment la réalisation de différents programmes prioritaires relevant de la compétence des EPF qui entraînera des dépenses supplémentaires.

Dépenses pour la recherche

Tableau 7

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			Δ Ø % 1991/95
	1993	1994	1995			
Recherche	934	1 053	1 158	1 216	1 279	8,2
Δ% année précédente		12,7	10,0	5,0	5,2	
- Recherche fondamentale	476	520	591	631	672	9,0
- Recherche appliquée	458	533	567	585	607	7,3

En vue de garantir le niveau de la recherche en Suisse et de maintenir l'attrait de notre pays dans ce domaine, l'un des objectifs du Conseil fédéral consiste à augmenter la participation de l'Etat au financement de la recherche. Le taux moyen de croissance de 8,2 pour cent par an en faveur de la recherche doit être vu sous cet angle. Ce taux de croissance élevé est dû en grande partie aux crédits déjà votés par le Parlement et destinés à encourager la recherche scientifique au cours de la période 1992 à 1995; par rapport à la précédente législature, les montants mis à disposition pour l'encouragement de la recherche ont considérablement augmenté. Ces crédits comprennent notamment des moyens supplémentaires destinés à la réalisation de programmes prioritaires qui servent essentiellement à renforcer la position technologique de la Suisse dans des secteurs clés. La forte augmentation prévue au cours des deux premières années de la législature sera ensuite consacrée aux besoins supplémentaires requis par la collaboration de la Suisse au programme astronautique européen et par le financement d'installations pilotes et de démonstration destinées à promouvoir l'utilisation d'énergies renouvelables. En revanche, la participation de la Suisse aux programmes de recherche et de formation de la CE, dont le coût annuel est estimé à quelque 100 millions, n'a pas encore été retenu dans le plan financier de la législature.

Après des hausses successives des crédits destinés à promouvoir les activités économiques au cours des dernières années, les dépenses de ce groupe de tâches diminueront entre 1991 et 1995. Des fonds nettement moins importants seront mis à disposition pour la garantie contre les risques à l'exportation. Les besoins financiers sont à vrai dire très difficiles à prévoir.

5 Aménagement du territoire - Environnement - Infrastructure

Vaste sujet que celui de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'infrastructure, mais sujet à considérer obligatoirement dans son ensemble, du fait que les éléments qui le composent sont indissociables. L'aménagement du territoire harmonise entre elles les diverses activités exercées par l'Etat, le secteur privé et la société sur un territoire étroitement limité, en ménageant au mieux les ressources naturelles. Dans un pays très peuplé comme la Suisse, des besoins multiples se concurrencent et sont, de plus, inéluctablement confrontés aux exigences croissantes de la protection de l'environnement. Pourtant, de précieuses terres cultivées disparaissent sans discontinuer, et ce malgré les mesures prises en faveur de l'aménagement du territoire. Inexorable, la construction de bâtiments, de routes et d'autres infrastructures marque le paysage. La politique régionale a heureusement contribué à réduire le risque d'une Suisse divisée, formée d'une part d'agglomérations surpeuplées et d'autre part, de régions marginales et de montagne qui dépériraient. De nouvelles mesures sont néanmoins requises pour que la Suisse de demain présente un tissu économique et social équilibré. Car l'Etat fédéral a besoin d'un tel tissu qui permet par ailleurs le développement d'une économie et d'une urbanisation adaptées aux impératifs écologiques.

La population continue de croître, en même temps que le niveau de vie s'élève; cela se traduit par une augmentation constante des activités productrices et consommatrices, ainsi que de la mobilité. Certes, dans bien des secteurs, on a économisé grâce à l'utilisation parcimonieuse des ressources; la tendance à la progression globale de la demande s'en est trouvée quelque peu atténuée, mais non renversée. Les conflits d'objectifs entre les intérêts de la protection et ceux de l'utilisation n'ont fait que s'aggraver. Ainsi, le problème de la surcharge de l'environnement n'a rien perdu de son acuité politique. L'important est aujourd'hui de renforcer l'incitation à un comportement écologique. L'économie de marché offre des instruments pour cela, qui complètent utilement les prescriptions et interdictions. Malgré les résultats non négligeables déjà obtenus, il reste énormément à faire. Il s'agit d'atteindre le plus rapidement possible, par le biais des mesures prises ou envisagées par le Conseil fédéral, les objectifs de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air. La situation ne s'est pas améliorée non plus dans le secteur des déchets. Le sol est en proie à des pollutions diffuses. Le génie génétique offre des possibilités nouvelles, mais

aussi des risques inconnus à ce jour. Il importe donc de suivre attentivement l'évolution dynamique des substances et des organismes mettant en danger l'environnement. On protégera efficacement les paysages, les lacs et les cours d'eau, qui sont des milieux vitaux pour l'homme, les animaux et les plantes, en conciliant leur utilisation avec les impératifs de la sauvegarde. Les objectifs économiques doivent être mieux adaptés aux besoins de l'écologie, en particulier dans l'agriculture. Diverses formes de pollution font d'ailleurs apparaître le caractère indispensable d'une stratégie internationale pour les combattre; citons pour exemples la menace de modifications climatiques ou les risques d'accident dans des centrales nucléaires.

Ni l'économie, ni la société ne sauraient se passer d'une infrastructure appropriée. Mais ce qui est indispensable au maintien du bien-être risque de plus en plus de porter atteinte à notre qualité de vie. Pour l'environnement, le fait décisif est que la consommation d'énergie, et plus encore celle de carburant, continue d'augmenter fortement. Malgré les progrès accomplis dans l'utilisation des agents renouvelables; l'approvisionnement reposera longtemps encore sur les énergies classiques. La mobilité toujours plus prisée nous vaut des flux de trafic de plus en plus nombreux, avec la pollution de l'air et le bruit qui s'ensuivent. En matière de lutte contre les émissions polluantes, l'accroissement constant du trafic remet en question la réduction suffisante et durable du bruit et des substances nocives pour l'air. L'évolution dynamique qui affecte les communications exige l'ouverture du marché, une plus forte orientation vers les marchés internationaux ainsi que des adaptations structurelles.

5.1 Objectifs et mesures

5.1.1 Politique du sol, logement, aménagement du territoire, politique régionale et tourisme

Objectif 32 : Réponses adéquates de la politique du sol

Les exigences auxquelles devra satisfaire l'espace national continueront de se multiplier. La croissance quantitative de la population n'explique que très partiellement ce phénomène. Il est bien davantage imputable aux changements structurels affectant par exemple la pyramide des âges, les qualifications professionnelles et la composition des ménages, ainsi qu'à la progression du bien-être, de la mobilité et des activités de loisirs. Au surplus, il se manifeste inégalement d'une région à l'autre. De nombreux indices donnent à penser que les tendances actuelles - concentration de la propriété, extension des zones bâties et consommation de terrains - se renforceront. C'est un défi supplémentaire auquel est confrontée la politique du sol. Le Conseil fédéral a posé quelques jalons le 6 octobre 1989 en adoptant ses trois arrêtés fédéraux urgents. Il :

- *continuera de mener sa politique dans le prolongement des mesures découlant des arrêtés urgents en matière de droit foncier. Ses principales préoccupations porteront sur la réglementation de base des droits de la propriété, le logement et l'aménagement du territoire. Les droits de propriété et d'usufruit doivent être aménagés en vue de favoriser l'épanouissement individuel et la prévoyance, mais aussi et surtout, d'étayer les mesures qui s'imposeront dans les domaines du logement et de l'aménagement du territoire.*

Objectif 33 : Logement à des coûts abordables, facilités d'accès à la propriété du logement, financement par des hypothèques à long terme

Les logements à bon marché font aujourd'hui gravement défaut. C'est pourquoi la sécurité du logement est en péril, surtout pour les groupes de population socialement défavorisés. A cela s'ajoute que le prix élevé des terrains, des investissements et du capital rend difficile l'accession à

la propriété. De plus, le développement de la prévoyance professionnelle a réduit la marge financière dont dispose un ménage pour devenir propriétaire. Enfin, le marché suisse des hypothèques présente certaines faiblesses structurelles, qui se sont accentuées ces derniers temps. Il faut donc créer les conditions qui permettront à ce marché d'innover, afin d'offrir encore des moyens suffisants pour financer la construction de logements. Le Conseil fédéral veut :

- *renforcer les possibilités d'aide à la construction de logements, conformément aux normes de l'aménagement du territoire;*
- *freiner, par des mesures portant sur la planification et sur l'affectation, la diminution constante des possibilités de logement à bon marché;*
- *faciliter l'accession à la propriété du logement, même dans des bâtiments existants, en développant notamment le droit de préemption des locataires;*
- *proposer que les contrats-cadres de location soient rendus contraignants pour tous;*
- *permettre l'affectation d'une partie des fonds de la prévoyance-vieillesse au financement de la propriété du logement;*
- *faciliter le financement des hypothèques à long terme en proposant de nouveaux modèles d'emprunt et en recourant davantage aux fonds de prévoyance; innover sur le plan de la législation, lorsque c'est nécessaire pour réactiver les obligations hypothécaires ou instaurer des marchés secondaires;*
- *examiner l'élimination de l'impôt sur le revenu locatif et la déductibilité des intérêts hypothécaires.*

Objectif 34 :	Améliorer l'équilibre entre les fonctions économiques et écologiques du paysage, d'une part, et les besoins du milieu vital, de l'autre; pousser au développement interne des zones à bâtir
---------------	---

La pression qui s'exerce sur les espaces non bâtis, et en particulier sur leurs fonctions à faible rendement économique, ne se relâche pas. En maints endroits, le paysage risque d'être laissé pour compte. Il importe de coordonner harmonieusement les multiples fonctions qu'il exerce en sa qualité de milieu vital, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les activités humaines et les valeurs écologiques correspondant aux besoins de la nature. Cela implique une vision globale qui s'étende

aussi bien aux changements structurels affectant la sylviculture et l'agriculture qu'à la pression constante exercée par les zones habitées et aux mécanismes écologiques. A l'avenir, les zones habitées devraient se développer davantage dans leurs limites actuelles; c'est-à-dire qu'elles subiront un aménagement plus rationnel et seront mieux exploitées, mais sans s'étendre. Durant les années à venir, il faudra renouveler les bâtiments et les installations, intensifier la construction, procéder à des changements d'affectation, voire à des affectations multiples, harmoniser espaces de travail et de loisirs au sein de la cité; cela se fera sur la base de priorités, dans le respect des besoins de l'urbanisme et de l'écologie; on devra préserver les centres, sans négliger pour autant l'infrastructure des transports publics. Le Conseil fédéral veut :

- *élaborer un rapport sur les principes directeurs de l'aménagement du territoire et sur l'exécution des programmes y relatifs. Les dits principes fonderont la planification coordonnée des mesures incombant à la Confédération et aux cantons. Avec le système de transports recherché, ils conditionneront l'évolution urbanistique et les changements ordonnés affectant le paysage;*
- *proposer, dans la mouvance du programme d'accompagnement en matière de droit foncier et des interventions parlementaires déposées, une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La révision portera notamment sur le prélèvement au titre de la plus-value, les plans d'affectation au logement, les zones agricoles, le droit d'équiper, la simplification de la procédure d'octroi des autorisations et les autorisations exceptionnelles hors des zones à bâtir;*
- *encourager et faciliter l'exécution dans les cantons par le biais d'enquêtes, de guides et de directives sur certaines questions spécifiques.*

Objectif 35 : Favoriser le développement équilibré de la région, considérée comme une entité économique et un cadre de vie

Dans les Alpes, la Suisse dispose d'un espace de loisirs d'importance européenne. Un tourisme relativement gros créateur de valeur en a largement tiré parti jusqu'à ce jour. Le maintien de la force économique des régions marginales et de montagne implique une offre touristique portant peu atteinte aux ressources naturelles.

L'émergence du grand marché européen revêt une importance fondamentale pour ces régions. Parallèlement, une évolution structurelle accélérée améliorera fortement, dans les zones frontalières, les conditions générales régissant la coopération avec les régions proches des pays voisins, tout en renforçant les tendances à la concentration spatiale.

Les projets innovateurs et les nouvelles formes de coopération interrégionale font beaucoup pour renforcer la compétitivité. Mais les régions défavorisées requièrent, de plus, une aide sélective de la Confédération. Il faut soutenir la vitalité et la diversité, aussi bien des centres urbains situés hors des grandes villes, que des zones agricoles. Une attention particulière doit aller aux régions de montagne dont l'activité se concentre fortement sur l'agriculture, le tourisme et le bâtiment.

Etant donné l'évolution prévisible, il faut repenser les instruments immédiats de la politique régionale de la Confédération, avant tout par la décentralisation des tâches et des compétences d'exécution, par une coordination régionale renforcée des activités fédérales et par l'intégration de la politique régionale dans le contexte européen. Le Conseil fédéral entend:

- *redéfinir le mandat de la Confédération en matière de politique régionale;*
- *proposer un train de mesures concernant la politique régionale, au centre desquelles figurera la révision de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne ainsi que de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée;*
- *présenter un rapport sur les lignes directrices d'une politique du tourisme.*

5.1.2 Protection de l'environnement en général

Objectif 36 : Compléter la législation sur la protection de l'environnement et l'appliquer systématiquement
--

Tout au long des dernières décennies, des dispositions juridiques pour la protection de l'environnement sont entrées en vigueur à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes. Elles définissent les

principaux objectifs visés et offrent les instruments nécessaires pour les atteindre. Du fait que la législation en matière de protection de l'environnement est relativement récente, et que des problèmes importants et de plus en plus nombreux la soumettent à de fortes pressions, des lacunes considérables restent à combler. Ainsi, le Conseil fédéral entend

- *instituer, dans le cadre d'une révision partielle de la loi sur la protection de l'environnement, une compétence fédérale pour ce qui touche la manipulation d'organismes dangereux pour l'environnement. Pour ce qui est de la protection des sols, des réglementations s'appliqueront aux nuisances de nature immatérielle telles l'érosion et le tassement des sols, à l'assainissement des terrains dégradés et à l'extension de la liste des valeurs indicatives. Enfin, des dispositions régiront l'encouragement au développement de technologies environnementales et la responsabilité en cas de mise en péril de l'environnement.*

Mais l'existence de telles dispositions ne garantit pas qu'elles seront suivies d'effets. D'une part, de nombreuses sources de dangers et d'émissions polluantes ont acquis une dimension transfrontalière; ainsi qu'il l'expose dans le chapitre Relations internationales, le Conseil fédéral prévoit d'appuyer en conséquence des activités internationales visant à résoudre des problèmes globaux et supra-nationaux dans le domaine de l'environnement. D'autre part, une protection efficace de l'environnement exige, au plan national, certaines conditions et mesures d'accompagnement. Il y faut la ferme volonté des autorités à tous les niveaux, et il y faut des citoyens enclins à fournir leur contribution personnelle. La formation et le perfectionnement professionnel du personnel spécialisé jouent un rôle important à cet égard, de même que la sensibilisation aux problèmes de l'environnement dans le cadre éducatif de la famille et de l'école. Le Conseil fédéral veut:

- *renforcer sa collaboration avec les services subordonnés chargés de l'exécution et leur fournir une assistance, notamment pour la protection de la population et de l'environnement contre des atteintes graves dues à l'exploitation d'installations manipulant des substances ou des organismes, ou survenant durant le transport de marchandises dangereuses. Des aides à l'exécution et à la décision doivent également être élaborées en matière de gestion des déchets, y compris des décharges désaffectées, et de protection des sols;*
- *présenter, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air, un rapport séparé concernant les mesures de la Confédération et des cantons dans ce domaine;*

- *intensifier la formation et le perfectionnement professionnels et améliorer l'information relative aux questions d'environnement, notamment les problèmes auxquels les programmes scolaires prêtent encore peu d'attention ou auxquels le public est encore peu sensibilisé.*

Objectif 37 : Compléter les prescriptions étatiques par des instruments relevant de l'économie de marché

Si nous voulons, à long terme, maîtriser les problèmes d'environnement, il faut rendre l'économie de marché plus écologique. On procédera en mettant systématiquement les mécanismes du marché au service de la politique de l'environnement. Les dommages causés à l'environnement ne coûtent pas encore assez à leurs auteurs. Les instruments qui seront mis en place se voudront une incitation permanente à réduire la pollution, à innover sur le plan technique et à préférer certains produits à d'autres. Ils relèvent de l'économie de marché, laissant aux intéressés une plus grande liberté d'action que des prescriptions; du même coup, ils encourageront chacun à assumer lui-même ses responsabilités. Grâce à eux, on évitera une réglementation envahissante, quelle que soit la gravité des problèmes d'environnement.

Il est possible d'introduire des éléments d'économie de marché dans nombre de secteurs de la politique. Ce principe inspirera l'aménagement de plusieurs mesures de politique financière ou des transports. Enfin, le Conseil fédéral veut:

- *proposer, dans le cadre de la révision partielle de la loi sur la protection de l'environnement, l'instauration d'une taxe sur les composés organiques volatils (diluants, etc.), sur les huiles de chauffage "extra-légères" d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent, sur les engrais et sur les produits phytosanitaires;*
- *proposer une loi fédérale pour une taxe sur le CO₂ destinée à réduire la consommation de combustibles fossiles. Une telle taxe contribuera à la stabilisation souhaitable du taux de CO₂ jusqu'en l'an 2000 (au niveau de 1990). L'entrée en vigueur et la forme de cette disposition devront, pour des raisons de concurrence, tenir compte de l'évolution au sein de la CE;*
- *étudier la possibilité de recourir à d'autres instruments de l'économie de marché (accords par branches, certificats écologiques, etc.).*

Objectif 38 : Développer la recherche scientifique et technique sur les interactions et les nouvelles menaces dans le domaine de l'environnement

Malgré l'accroissement considérable des connaissances durant ces dernières années, les interactions écologiques posent encore bien des questions à la science. Sans bases scientifiques sûres, des analyses pertinentes sont impossibles et il est difficile de faire adopter des mesures éventuelles par les personnes et entreprises concernées. Le Conseil fédéral veut :

- *activer, dans le domaine de l'environnement, la recherche appliquée et la recherche axée sur la pratique, y compris la recherche dépendant des collectivités publiques;*
- *avancer sur la voie de l'inventaire et de la protection des biotopes d'importance nationale, et élaborer un programme suisse de protection des paysages;*
- *poursuivre, dans les domaines de l'hydrologie et de la géologie, la collecte d'informations de base qui permettront d'apprécier les risques auxquels est soumis l'environnement et les modifications qui l'affectent;*
- *développer encore les systèmes d'information mis en place (NABEL, NABO, NADUF, SANASILVA).*

5.1.3 Priorités de la protection de l'environnement : climat, lutte contre la pollution de l'air, déchets

Objectif 39 : Stabiliser les rejets de CO₂ pour l'an 2000, puis les réduire; durant la deuxième moitié de la décennie, limiter les polluants atmosphériques à leur niveau de 1960

La diminution de la couche d'ozone, alors que les rejets anthropogènes renforcent l'effet de serre, constitue une grave menace pour l'homme et son environnement. Le volume des gaz à effet de serre est aujourd'hui sensiblement plus élevé que durant les 160'000 années écoulées, qui ont pourtant connu des modifications climatiques très

profondes. De plus, la concentration de ces gaz s'accélère nettement. Etant donné l'expérience du passé, il faut supposer que le phénomène se traduira tôt ou tard par une modification radicale du climat, causant des dégâts énormes à l'environnement, dont souffriront des millions d'hommes. Le Conseil fédéral s'est donné pour objectif de stabiliser les rejets de CO₂ d'ici l'an 2000, puis de les réduire. Pour atteindre cet objectif, et ainsi qu'il l'a déjà fait savoir, le Conseil fédéral entend :

- appuyer en conséquence les efforts internationaux, dans le cadre des politiques de l'environnement, en faveur de la protection de la couche d'ozone et proposer une loi fédérale pour une taxe sur le CO₂.

Dans le domaine des substances nocives pour l'air, et en vertu de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air datée du 10 septembre 1986, le Conseil fédéral veut ramener d'ici 1990 les rejets d'anhydride sulfureux à leur niveau de 1950. Quant aux rejets d'azote et d'hydrocarbures, il s'agit de les restreindre, d'ici la seconde moitié de la décennie, à leur niveau de 1960. Les mesures prises ont permis d'atteindre l'objectif fixé en ce qui concerne les rejets d'anhydride sulfureux, et les rejets d'azote et d'hydrocarbures sont en baisse, malgré la croissance continue observée aussi bien dans le domaine économique que dans le secteur des transports; mais les émissions restent trop élevées dans maintes régions du pays. En témoigne notamment la formation de smog (ozone). Seules pourront y remédier des mesures à moyen terme mais dont l'efficacité perdurera longtemps. Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air, le Conseil fédéral veut :

- prendre, dans le cadre de sa politique des transports et de sa politique de l'énergie, une série de mesures décrites dans les paragraphes correspondants;
- renforcer le soutien apporté au développement de véhicules à systèmes de propulsion nouveaux;
- édicter des prescriptions plus sévères pour les véhicules à moteurs diesel.

Objectif 40 :	Eviter les substances dangereuses pour l'environnement ainsi que les déchets, tirer parti de ces derniers et les éliminer le mieux possible
---------------	---

La réduction à la source est de loin la mesure la plus efficace pour résoudre le problème des déchets. Tant qu'on ne peut les supprimer

totale, il faut s'atteler à les réutiliser systématiquement, ou tout au moins à les éliminer sans dommage, de manière à protéger le plus possible l'homme et l'environnement des effets néfastes ou gênants. L'élimination des déchets doit se faire dans des installations à la pointe du progrès technique. Enfin, il y a lieu de réduire la proportion des substances dangereuses dans les produits. Le Conseil fédéral veut :

- *créer, dans le cadre de la révision partielle de la loi sur la protection de l'environnement, les conditions-cadre d'une réduction du volume des déchets et de la mise sur pied d'une gestion des déchets efficace, et proposer une taxe anticipée d'élimination des déchets et une taxe sur les déchets dormants en vue de financer l'assainissement des décharges désaffectées;*
- *modifier les prescriptions nationales en vigueur sur les mouvements de déchets spéciaux, pour les adapter à la Convention de Bâle, déterminante au niveau international, ainsi qu'aux directives de la CE;*
- *renforcer la surveillance dans le domaine d'application de l'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement, notamment lors de la vérification du contrôle autonome pour des substances exemptées de la notification ou vieilles, ainsi que dans le domaine de la surveillance du marché;*
- *modifier les restrictions touchant certaines substances, suite par exemple aux progrès techniques, voire édicter de nouvelles prescriptions.*

5.1.4 Agriculture

Objectif 41 : Axer davantage la production sur le marché, limiter l'interventionnisme, produire de manière écologique et indemniser les prestations d'intérêt général

Les grands objectifs traditionnels de la politique agricole sont la production d'aliments sains et de qualité à des prix avantageux, la sécurité du ravitaillement en périodes d'importations perturbées, le maintien d'une certaine capacité de production ainsi que l'entretien des paysages cultivés et la protection de l'environnement, des plantes et des animaux. L'intention est aussi de maintenir la structure familiale des exploitations agricoles, qui contribue à un peuplement décentralisé du pays.

Or, la concrétisation de ces objectifs a conduit à une législation si compacte qu'elle entrave fortement la liberté d'entreprise de l'agriculteur, réduit la rentabilité et paralyse les capacités d'adaptation. Il faut donc réinterpréter ces objectifs, voire les remettre en question. Il est temps de revoir une politique agricole orientée principalement vers la production alimentaire, pour lui assigner davantage d'autres fonctions, souhaitables dans la société d'aujourd'hui. Il s'agit concrètement de définir les activités qui méritent d'être reconnues et indemnisées au titre de prestations d'intérêt général. Ce seront en particulier une production naturelle et respectueuse de l'environnement, des cultures extensives, la protection et l'entretien du paysage agricole, ainsi que la protection des plantes et des animaux.

Il convient donc de limiter l'interventionnisme étatique au strict nécessaire, de manière qu'il réponde aux objectifs prédéfinis. Les négociations portant sur l'EEE et le GATT impliquent également un tel changement de cap dans la future politique agricole. Dès lors, il faut développer l'esprit d'initiative des agriculteurs et leur compétitivité; pour mieux adapter la production aux débouchés, on aura davantage recours aux instruments de gestion de l'économie de marché. Il faut donc renforcer l'orientation de la production par le biais des prix.

Cette réforme ne saurait se passer d'une série de mesures d'accompagnement. Il s'agit ainsi de promouvoir la collaboration entre exploitations et de faciliter les mutations sociales et structurelles nécessaires. Le jeu de la concurrence doit être étendu en amont et en aval. La recherche agricole doit répondre aux nouveaux défis, et la formation professionnelle doit être adaptée des points de vue technique, économique et écologique à cette mutation des conditions-cadre.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a :

- *présenté, dans son 7^e rapport sur l'agriculture, la base de la future politique agricole. Il y a entrepris une analyse globale de la situation, comprenant un répertoire et une appréciation des outils utilisés jusqu'ici, et formulé les directives et mesures appropriées pour redéfinir la politique agricole;*

- *établi, par le biais d'une révision partielle de la loi sur l'agriculture, les bases des nouveaux versements directs et de la réorientation de la formation professionnelle dans le domaine agricole. Il faut introduire des paiements directs complémentaires, généraux, non liés à la production et conçus avant tout comme des éléments du revenu, afin de compléter une politique des prix axée davantage sur l'économie de marché et d'indemniser des prestations d'intérêt général. Il s'agit en outre de rémunérer directement des formes de production et d'exploitation*

ménageant l'environnement, adoptées sur des bases contractuelles volontaires, c'est-à-dire verser des montants compensatoires écologiques lorsque ces prestations ne sont pas payées directement par le consommateur;

- *proposé un nouveau projet d'arrêté sur la viticulture, qui prévoit de nouvelles réglementations applicables à la promotion de la qualité (classement des vins en trois catégories), ainsi qu'une limitation des quantités de vins de la catégorie 1. Les règles concernant l'importation de vins rouges en vrac sont revues et assouplies (tarification).*

Les arrêtés sur le statut du lait et sur l'économie laitière revêtent une importance toute particulière pour l'agriculture suisse. Le premier sert à garantir une commercialisation ordonnée et économique, conformément à la loi sur l'agriculture. Or, le secteur laitier est tellement réglementé qu'il peine à s'adapter en souplesse et rapidement à de nouvelles conditions-cadre, et notamment dans le contingentement laitier, il est indispensable d'augmenter les capacités d'adaptation aux développements internationaux. Dans l'ensemble, les responsabilités devraient être davantage réattribuées aux producteurs et à leurs organisations. Le Conseil fédéral :

- *proposera une révision partielle de l'arrêté sur l'économie laitière, créant ainsi les conditions d'un contingentement plus souple;*

- *présentera une révision de l'arrêté sur le statut du lait. Le système actuel de centres collecteurs doit être réorganisé; il faut supprimer l'autorisation obligatoire, pour les fromageries et les laiteries, de produire du lait pasteurisé.*

5.1.5 Energie et économie des eaux

Objectif 42 :	Stabiliser la consommation finale d'énergie grâce à une utilisation plus rationnelle; renforcer la production d'énergies indigènes renouvelables
---------------	--

La Suisse connaît une croissance ininterrompue de la consommation finale d'énergie; le phénomène est particulièrement marqué pour les carburants et l'électricité. Cependant, le 23 septembre 1990, le peuple et les cantons ont adopté un article constitutionnel sur l'énergie ainsi que l'initiative populaire "Halte à la construction de centrales nucléai-

res". C'était inviter la Confédération à une utilisation plus économe et rationnelle de l'énergie et à l'adoption plus systématique des agents renouvelables. En rédigeant le programme "Energie 2000" et en mettant en vigueur rapidement l'arrêté fédéral sur l'énergie, le Conseil fédéral et le Parlement ont assumé ce mandat et du même coup, créé la base légale de toute une série de mesures importantes. L'intention est que d'ici l'an 2000, les besoins d'énergies fossiles, et partant les rejets de CO₂, se stabilisent à leur niveau de 1990, puis qu'ils diminuent. Pour l'électricité, on préconise de limiter encore la consommation puis de la stabiliser après le tournant du siècle. La réalisation de ce programme rassemble, dans une action conjointe, la Confédération, les autorités cantonales, l'économie énergétique, les associations professionnelles et les secteurs des installations consommatrices d'énergie, des appareils et des véhicules, l'industrie et l'artisanat ainsi que des organisations écologiques et de consommateurs.

Outre les mesures en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie, le programme "Energie 2000" en comporte d'autres, destinées à accroître la production indigène. Ainsi, on augmentera la puissance des centrales nucléaires de 10 pour cent, et la production hydroélectrique de 5 pour cent. D'ici l'an 2000, les nouvelles énergies renouvelables devraient contribuer pour 0,5 pour cent à la production d'électricité et pour 3 pour cent à la couverture des besoins de chaleur couverts par des agents fossiles.

Afin de réaliser ces objectifs à moyen et long termes, le Conseil fédéral veut :

- adopter une loi fédérale sur l'énergie qui prendra le relais de l'arrêté fédéral et qui le complètera, en particulier, par des exigences minimales dans les secteurs du bâtiment et du chauffage;
- présenter une loi fédérale pour une taxe sur le CO₂ et s'inscrivant dans la ligne des instruments de l'économie de marché;
- proposer une loi fédérale sur l'énergie nucléaire : le projet pourrait être précédé d'une révision partielle touchant la gestion des déchets radioactifs, afin que cette tâche importante se heurte à moins d'obstacles;
- réaliser un programme spécifique d'utilisation économe et rationnelle de l'énergie et de recours aux agents renouvelables s'appliquant aux bâtiments de la Confédération, des CFF et des PTT;
- renforcer, conjointement avec les cantons, les mesures du programme actuel de politique énergétique;
- encourager et soutenir les initiatives bénévoles prises par les milieux économiques et les particuliers.

Le Conseil fédéral estime qu'un élément important du programme est l'application rapide de l'arrêté fédéral sur l'énergie, entré en vigueur le 1er mai 1991. La voie sera alors libre pour les principales mesures suivantes :

- *introduction généralisée du décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude;*
- *adoption d'expertises-types énergétiques, de critères d'admission ou de conventions à l'amiable ayant le même effet et portant sur les installations, appareils et véhicules;*
- *régime de l'autorisation pour les nouveaux chauffages électriques fixes;*
- *suppression des obstacles qui entravent le raccordement au réseau des particuliers produisant de l'énergie de réseau ("autoproducteurs");*
- *encouragement des investissements en faveur de l'utilisation d'énergies renouvelables, de rejets de chaleur et de la chaleur ambiante;*
- *intensification des efforts d'information, des activités de conseil, de la formation et du perfectionnement professionnel;*
- *renforcement de la recherche-développement, dans le domaine de l'utilisation rationnelle d'énergie et des agents renouvelables, avec un effort particulier de promotion des installations pilotes et de démonstration.*

Objectif 43 : Economie des eaux pour l'ensemble des ressources -
 Exploitation optimale des forces hydrauliques -
 Amélioration de la protection contre les risques

L'essentiel du potentiel des forces hydrauliques est aujourd'hui exploité. Si l'on entend épuiser toutes les possibilités réalistes et augmenter ainsi la production, on se heurtera aux besoins de la protection de l'environnement. Il convient donc d'harmoniser aux mieux les exigences en matière de protection et les intérêts de l'exploitation. Dans la mesure du possible, les mesures de prévention des crues doivent respecter la nature, et lorsqu'elles polluent les eaux, ces dernières doivent être assainies de manière naturelle (revitalisation). L'exécution de la loi fédérale révisée sur la police des eaux nécessite encore une série de bases de travail et de décision.

Le Conseil fédéral entend :

- *proposer une révision totale de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, qui mettra l'accent sur une prise en compte globale de l'économie des eaux;*
- *établir un cadastre des eaux de surface pour évaluer les interventions liées à l'économie des eaux;*
- *compléter, au niveau de l'ordonnance, la législation sur les barrages et faire davantage appel aux cantons pour la surveillance.*

5.1.6 Transports

Objectif 44 :	Freiner la croissance du trafic en évitant les mouvements superflus et en transférant le trafic routier motorisé vers d'autres moyens de transport; développer l'infrastructure ferroviaire; améliorer la sécurité du trafic
---------------	--

La solution des problèmes de transport doit résulter davantage d'une économie de marché axée sur l'environnement, en premier lieu par une révision des taxes perçues sur les transports et par la promotion des transports publics.

Dans le cadre du libre choix du moyen de locomotion, mais en guise d'encouragement des transports publics et du trafic combiné rail/route, le Conseil fédéral considère comme tâches importantes, aujourd'hui et dans un avenir proche, le projet RAIL 2000, la construction d'une nouvelle transversale ferroviaire alpine, l'achèvement du réseau des routes nationales et la maîtrise des problèmes soulevés par le trafic dans les agglomérations. Dans ces domaines, des décisions ont été prises durant les deux législatures précédentes; il convient à présent de les exécuter avec célérité. Il s'agira d'éliminer par étapes les effets négatifs du trafic pour l'homme et l'environnement. De plus, les négociations entre la Suisse et la CE au sujet d'un accord sur le transit, ainsi que les décisions françaises relatives au TGV illustrent la nécessité d'inscrire la politique suisse des transports dans un cadre européen.

Une autre tâche importante sera la révision d'arrêtés temporaires. Ainsi, il conviendra de formuler un nouveau mandat de prestations pour les CFF. En même temps, les bases financières des transports

publics devront être réexaminées. Enfin, il conviendra de maintenir les contributions aux investissements des chemins de fer privés.

Le Conseil fédéral veut :

- *dans le domaine du trafic général, soumettre aux Chambres fédérales la ratification de l'Accord entre les Communautés européennes et la Suisse relatif aux transports de marchandise par route et par rail;*
- *poursuivre la réalisation du projet "RAIL/BUS 2000". Eu égard au renchérissement et à certaines modifications du projet, une décision devra être prise quant à des crédits supplémentaires aux projets RAIL 2000 des CFF;*
- *proposer une révision de la loi sur les chemins de fer en vue d'harmoniser les flux financiers dans les transports publics;*
- *élaborer un nouveau mandat de prestations pour les CFF, en réexaminant fondamentalement les problèmes structurels et financiers actuels. Simultanément, le Conseil fédéral évaluera le projet CARGO 2000 des CFF et prendra le cas échéant des mesures de soutien;*
- *édicter la législation d'exécution relative à l'arrêté sur le transit alpin, qui comprendra notamment un mandat de prestations au BLS;*
- *entamer des négociations avec la France en vue d'améliorer l'accès au réseau du TGV.*

En matière de redevances, il est essentiel de proroger les redevances sur le trafic des poids lourds et sur l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière), qui viennent à échéance à la fin de 1994. On pourra ainsi appuyer les mesures liées au transit alpin, imputer les coûts selon le principe de la causalité et contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air. En tenant compte des intentions de la CE d'harmoniser à terme, dans toute l'Europe et conformément au principe de territorialité, les redevances sur l'utilisation des voies de communication, la future taxe sur le trafic des poids lourds devra être coordonnée avec la politique des transports de la Communauté européenne et liée à l'utilisation effective. La taxe sur l'utilisation des routes nationales pourra être prorogée sous sa forme actuelle.

Le Conseil fédéral a :

- *proposé la prorogation et révision de la redevance pour l'utilisation des routes. Pour une première phase, la proposition vise à permettre une adaptation des taux de la redevance au renchérissement et une affectation des recettes à des tâches précises. A l'avenir, les cantons devraient également bénéficier des recettes. Pour ce faire, les bases constitutionnelles*

devront être légèrement adaptées. D'autres modifications mineures découlent des expériences réalisées lors de l'exécution. Pour une deuxième phase, le Conseil fédéral a proposé de délimiter les compétences dans la constitution, de manière à permettre la perception d'une taxe sur le trafic des poids lourds en fonction de l'utilisation effective et compte tenu des coûts sociaux et de l'intérêt général.

Enfin, des mesures complémentaires toucheront le trafic; elles viseront à améliorer les rendements, compléter l'infrastructure et réaliser les objectifs fixés dans d'autres domaines du trafic. Le Conseil fédéral veut :

- *adapter la loi sur la circulation routière et les ordonnances qui lui sont liées aux progrès techniques et scientifiques, de manière que les émissions des véhicules et le nombre d'accidents de la circulation diminuent encore;*
- *mettre au point un quatrième programme de construction à long terme pour achever le réseau des routes nationales, en tenant compte des conditions budgétaires et des objectifs de l'ordonnance sur la protection de l'air. En outre, il faut prévoir une exploitation et un entretien efficaces des routes existantes ainsi que certaines adaptations du réseau des routes principales.*

5.1.7 Communications

Objectif 45 : S'ouvrir au marché tout en assurant les prestations de base; renforcer la compétitivité de la Suisse, en tant que lieu de communication, et celle de l'entreprise des PTT

Dans le domaine des communications, on observe des exigences croissantes et toujours plus variées de la part de la population et de l'économie, en regard desquelles de nouvelles techniques permettent d'innover dans les applications. De plus, les communications s'internationalisent toujours davantage.

La Suisse n'échappe pas à cette tendance. Les deux nouvelles lois, sur la radio et la télévision et sur les télécommunications, en tiennent compte dans la mesure où elles accordent davantage de place aux mécanismes du marché pour maîtriser les besoins croissants. Elles statuent que les PTT continueront d'offrir des réseaux de télécommunica-

tion couvrant tout le territoire. Afin de financer cette infrastructure, il y a lieu de leur réserver le service des téléphones. En revanche, les autres secteurs du marché des télécommunications seront largement libéralisés. Cette ouverture implique, d'une part la création d'un service indépendant des PTT pour s'occuper des questions de souveraineté, de l'autre une restructuration de la grande régie. Au vu des récents développements, il convient de libéraliser aussi le secteur de la poste.

Le Conseil fédéral se propose de mettre en place un système de communications concurrentiel, de faire du pays un centre attrayant en la matière et d'assurer les prestations de base dans toute la Suisse. Il s'agit d'intensifier la collaboration à l'échelon international, notamment au niveau européen. Dans un marché libéré, les PTT devront s'orienter davantage vers la concurrence, en introduisant de nouvelles structures organisationnelles, financières et de gestion. Par leur mandat, ils assureront l'infrastructure de base tout en se profilant dans d'autres segments du marché qu'ils jugeront prioritaires. En outre, il conviendra de régler le problème des prestations d'intérêt général. Le Conseil fédéral entend :

- *édicter rapidement les ordonnances d'application des nouvelles bases légales, afin de décharger les PTT des questions de souveraineté;*
- *reconnaître dans une première étape davantage d'autonomie et de responsabilité en matière d'exploitation et d'économie au département des télécommunications et des postes, compte tenu de la position des PTT en tant qu'établissement de droit public, et renforcer ainsi la gestion de l'entreprise. La primauté ira à l'autonomie renforcée des PTT dans les questions de politique tarifaire. Dans une seconde étape, il s'agira d'entreprendre une révision de la loi sur l'organisation des PTT;*
- *aborder la question de l'indemnisation des prestations d'intérêt général;*
- *soutenir, en fonction de ses capacités, les tentatives d'harmonisation internationale, notamment dans le domaine des normes techniques et des équipements, au travers d'organisations telles que l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), différentes commissions de l'AELE et de la CE, des institutions de normalisation, des commissions de la CEPT, etc.;*
- *réexaminer la législation dans le domaine de la poste et l'adapter au besoin.*

5.2 Aspects financiers

Le groupe "aménagement du territoire, environnement et infrastructure" comprend une grande variété de domaines politiques. Près d'un tiers des dépenses totales lui étant consacré, il s'agit du groupe de tâches le plus onéreux de la Confédération. Les chiffres ci-dessous ne tiennent pas encore compte des mesures d'assainissement des finances fédérales (réductions particulières et linéaires).

Aménagement du territoire - Environnement - Infrastructure

Tableau 8

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \varnothing$ % 1991/95
	1993	1994	1995			
Total	8 981	9 751	10 737	11 222	11 754	7,0
Δ % année précédente		8,6	10,1	4,5	4,7	
- Aménagement du territoire	123	95	85	85	86	-8,6
- Protection de l'environnement	239	308	349	354	358	10,6
- Correction des eaux	89	85	87	91	98	2,4
- Protection de la nature et du paysage	36	40	46	49	53	10,2
- Sylviculture / ouvrages paravalanches	290	268	303	336	369	6,2
- Agriculture	2 684	3 042	3 219	3 371	3 543	7,2
- Energie	134	203	222	241	261	18,1
- Trafic	5 386	5 710	6 426	6 695	6 986	6,7

Les dépenses affectées à l'aménagement du territoire restent pratiquement constantes pendant la période de planification considérée. Financièrement parlant, l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, pour laquelle un montant de 56 millions est prévu chaque année, joue un rôle prépondérant. Lors de la session de décembre 1991, les Chambres fédérales ont décidé d'augmenter ce montant pour 1992.

Les dépenses afférentes à la protection de l'environnement augmenteront de 10,6 pour cent pendant la période de planification. Les mesures principales ont trait à la protection des eaux, à l'incinération des ordures ainsi qu'à la recherche. Les dépenses plus élevées qui devront être

consacrées à la protection de la nature et du paysage sont la conséquence de la prise en compte, dans la loi du même nom, de la protection des biotopes et des marais ainsi que de l'élaboration d'une stratégie de protection du paysage.

Dans le domaine de la sylviculture et des ouvrages paravalanches, la hausse des dépenses est due à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les forêts. Les dépenses supplémentaires proviennent essentiellement de l'introduction des contributions à l'exploitation agricole du sol, pour lesquelles près de 170 millions sont prévus pour les années 1993 à 1995.

S'agissant de l'agriculture et de l'alimentation, l'augmentation notable des dépenses résulte de l'accroissement des paiements directs. Des dépenses supplémentaires de 840 millions au total sont prévues de 1993 à 1995 pour les paiements directs complémentaires et pour les montants compensatoires écologiques au sens des nouveaux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture. Par contre, les dépenses devant permettre de garantir les prix et l'écoulement se stabiliseront à un niveau élevé (environ 1,5 milliard par an). Quant aux dépenses consacrées à la recherche et à la vulgarisation agricole, elles continuent de présenter une tendance à la hausse (+6,4%).

Dépenses pour l'agriculture

Tableau 9

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \varnothing \%$ 1991/95
	1993	1994	1995			
Total	2 684	3 042	3 219	3 371	3 543	7,2
$\Delta\%$ année précédente		13,3	5,8	4,7	5,1	
dont						
- Garantie de prix et l'écoulement	1 419	1 474	1 467	1 481	1 506	1,5
- Paiements directs	727	1 126	1 291	1 412	1 554	17,8
- Amélioration des bases de la production	273	233	238	248	244	-2,8
- Recherche et vulgarisation	155	170	183	189	198	6,4

Suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'énergie et à l'adoption du programme "Energie 2000", le secteur de l'énergie accusera un taux de croissance nettement supérieur à la moyenne. Outre la promotion d'installations pilotes et de démonstration, de l'utilisation des rejets de chaleur et des énergies renouvelables, ce sont notamment les dépenses consacrées à la recherche qui sont prépondérantes. En effet, entre

1991 et 1995, elles augmentent chaque année en moyenne de 18,1 pour cent.

Dépenses pour le trafic

Tableau 10

en mio	B	B	Plan financier			$\Delta \varnothing \%$
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Total	5 386	5 710	6 426	6 695	6 986	6,7
$\Delta\%$ année précédente		6,0	12,5	4,2	4,3	
- Routes	2 690	2 551	3 044	3 267	3 431	6,3
- Transports publics	2 386	2 787	2 952	2 985	3 081	6,6
- Divers	310	372	430	443	474	11,2

Les dépenses consacrées au trafic augmentent dans leur ensemble de 1 600 millions pour atteindre 6 986 millions. En 1995, près de 49 pour cent des ressources financières seront affectées au domaine des routes et 44 pour cent aux transports publics. La répartition est donc pratiquement la même qu'en 1991. Le reste des ressources est principalement destiné à la navigation aérienne.

Les dépenses afférentes au domaine des routes sont fondées sur l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants de 25 centimes par litre, prévue par le programme d'assainissement. S'agissant des recettes, cette augmentation n'est pas encore prise en considération dans le plan financier. La construction des routes nationales coûtera près de 1,8 milliard. Les recettes supplémentaires permettraient d'accélérer l'achèvement du réseau des routes nationales. Les dépenses concernant les mesures visant à séparer les courants de trafic, l'encouragement des transports combinés, les mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier ainsi que la part du transit alpin financée par le produit des droits d'entrée sur les carburants représentent un volume important. Grâce à l'augmentation prévue des droits d'entrée sur les carburants, les contributions au financement de mesures non liées à des ouvrages et accordées aux cantons seront également plus élevées. En outre, les cantons recevront au même titre un montant annuel de 100 millions en tant que contribution extraordinaire. Par rapport à la fin de 1991, la provision diminuera de 36 pour cent jusqu'en 1995. Malgré l'affectation des redevances pour l'utilisation des routes dont il sera tenu compte pour la première fois en 1995, les estimations à plus long

terme prévoient que cette tendance à la baisse se poursuivra. La provision ne devrait plus atteindre que 500 millions environ en l'an 2000.

Evolution des dépenses routières financées par des recettes affectées :

Dépenses routières financées par des recettes affectées

Tableau 11

en mio	B	B	Plan financier		
	1991	1992	1993	1994	1995
- Dépenses routières financées par des recettes affectées	2 993	2 917	3 446	3 729	3 929
- Recettes affectées*)	2 495	2 555	3 393	3 483	3 971
- Etat de la provision	1 725	1 363	1 310	1 063	1 106

*) y compris l'augmentation de 25 centimes des droits d'entrée sur les carburants, qui n'est pas prise en considération au chapitre des recettes dans le plan financier.

S'agissant des dépenses en faveur des transports publics, le taux de croissance de 6,6 pour cent est très légèrement inférieur à la moyenne. Le programme d'assainissement des finances fédérales prévoit notamment que la participation des cantons au trafic régional sera étendue. A cette fin, il faudra modifier la loi sur les chemins de fer, la loi sur les Chemins de fer fédéraux ainsi que le mandat de prestations des CFF. L'allègement qui en résultera pour la Confédération figure dans le plan financier avec 100 millions par an à partir de 1994. En ce qui concerne les CFF, ce sont avant tout la contribution aux infrastructures ainsi que l'indemnisation du ferroutage qui affichent un taux de croissance supérieur à la moyenne. Les contributions aux frais d'exploitation (indemnisation, rapprochement tarifaire, chargement des voitures, couverture du déficit) des entreprises de transport concessionnaires (ETC) augmenteront moins que l'ensemble des dépenses en raison de la plus forte contribution des cantons au trafic régional et à la suppression, à partir de 1993, des réductions tarifaires temporaires. On enregistrera toutefois une forte hausse des dépenses dans le domaine des investissements (améliorations techniques, ligne de la Vereina, corridor de ferroutage du Lötschberg, séparation des courants de trafic, transit à travers les Alpes). De 80 millions (1993) à 170 millions (1995) sont prévus chaque année pour le transit par le Gothard et le Lötschberg ainsi que pour les frais d'établissement du projet d'intégration de la Suisse orientale dans la conception de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes. En outre, des prêts s'élevant à près de 60 millions (1993) et 190 millions (1995) seront mis à la disposition

des CFF pendant la même période à titre de crédits de construction pour la ligne du Gothard. Il n'a pas encore été tenu compte des dépenses de construction découlant de l'intégration de la Suisse orientale dans la conception de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (voir les explications relatives au financement de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes sous chiffre V.2.2).

6 Sécurité sociale et santé - Egalité entre femmes et hommes - Culture

L'évolution démographique, économique et sociale, ainsi que les modifications de la politique européenne de ces dernières années ont transformé d'une manière durable la société suisse et ses institutions, particulièrement en ce qui concerne l'égalité sociale. Nos traditions culturelles, notre vision de notre identité en tant que Suissesses et Suisses ainsi que les règles de comportement entre hommes et femmes et entre générations ont été fortement remises en question. Certaines de ces transformations sont hautement significatives.

Les valeurs sociales ainsi que les manières de vivre et les comportements familiaux se sont transformés. Cette mutation se traduit principalement par une compréhension différente du rôle de la femme dans la famille et dans la société, et par le besoin ressenti d'organiser individuellement temps de travail et loisirs. L'intérêt pour les cultures différentes de la nôtre s'est accru. De plus, les innovations scientifiques et techniques ainsi que les développements économiques exigent de la population active une mobilité et une capacité d'adaptation toujours plus grandes. Enfin, au cours du premier quart du 21^e siècle, la population ira probablement stagnante ou même diminuant, alors que s'accroîtra l'espérance de vie et de ce fait le nombre des personnes âgées.

Dans le domaine de la sécurité sociale et de la santé, ces évolutions soulèvent des problèmes de fond. Le coût des rentes vieillesse et des soins nécessaires aux personnes âgées augmente considérablement en même temps que se développe une demande de prestations de plus en plus souples et différenciées. La situation de la femme dans le système de prévoyance sociale doit être également redéfinie. Enfin, la société va devoir prendre en compte l'aggravation de la pauvreté en Suisse ainsi que les différences croissantes entre les revenus. Cette paupérisation touche tout d'abord les femmes seules, les familles monoparentales, les toxicodépendants, les handicapés à faibles revenus, les malades chroniques nécessitant des soins quotidiens et les chômeurs en fin de droits. C'est pourquoi les instruments de la prévoyance sociale doivent être réexaminés afin que l'on puisse en déceler les lacunes, les adapter aux besoins et mieux les coordonner entre eux. En priorité, le réexamen du système des trois piliers est à entreprendre conjointement avec la révision de l'AVS et de la prévoyance professionnelle.

Dans le domaine de la santé également, la question des coûts est d'une importance capitale. La plus grande partie des moyens est concentrée sur le recouvrement de la santé. De ce fait, le bénévolat dans la prise en charge des personnes à assister, dans les prestations en soins et en services se voit assigner une signification nouvelle. De plus en plus, des solutions de rechange devront être trouvées, qui permettront une diminution des coûts grâce à des mesures visant soit la protection de la santé, soit la promotion de son maintien, en particulier par une modification des comportements dans le domaine de la prévention. Mais, au-delà de la préoccupation concernant l'augmentation des coûts, les problèmes des risques encourus par certains groupes de population prennent de plus en plus d'importance, par exemple les questions concernant les manipulations génétiques, l'exposition à toute forme de radiation et à la pollution de l'environnement. Il s'agit de reconnaître au plus tôt les développements prévisibles de toute situation à risques et de mettre au point les moyens d'y parer.

Depuis la reconnaissance constitutionnelle de l'égalité de l'homme et de la femme, il y a 10 ans environ, un certain nombre de domaines juridiques importants ont pu être révisés. Cependant, toute une série d'actes législatifs sont encore en attente de révision et les moyens appropriés doivent être mis en oeuvre pour que s'inscrive dans les faits le changement requis par l'article constitutionnel. A cet effet, il convient de partir de la constatation que le travail salarié d'une part, et le travail de prise en charge de la famille et de soins d'autre part, sont de même valeur et que leur harmonisation est nécessaire. De plus, lors de l'examen de certaines mesures, il est nécessaire de prendre en compte une appréciation de la situation de l'homme et de la femme dans l'ensemble de la société. En ne considérant que des questions spécifiques, on risque une appréciation hâtive qui ne serait pas dans l'esprit de l'article 4, 2^e alinéa, de la constitution. Ainsi, pour l'évaluation de l'âge de la retraite ou lors de la discussion des mesures particulières de protection de la femme dans la législation du travail, les éléments suivants sont à prendre en considération : l'inégalité des chances sur le marché du travail, l'inégalité quant au salaire et, avant tout, la charge domestique qui parfois double ou même triple la tâche de nombre de femmes. Il faut en outre considérer les services rendus par ces dernières à la société grâce au travail bénévole. Enfin, la révision du droit du divorce devra également tenir compte de l'égalité entre le travail rémunéré et celui consenti dans le cadre de la famille ou au titre des soins, tout comme des effets de cette évolution.

L'ouverture à une politique européenne et le développement des moyens de communication, ces dernières décennies, a modifié les bases d'une Suisse idéale. Notre pays est de plus en plus appelé à témoigner activement sur le plan international de son expérience spécifique d'une communauté dans laquelle coexistent diverses cultures et langues. Cependant, en ce qui concerne la culture, une position particulière de la Suisse n'est pas contestable, du moins dans le contexte européen. A la différence de nombreux Etats nationaux "classiques", l'idée de base de l'Etat suisse ne s'établit pas à partir d'une unité de peuple, de langue et de culture; notre pays se conçoit bien mieux comme une association pluriculturelle d'Etats. La Suisse, située au point d'intersection de trois grandes aires linguistiques, est à la fois une communauté "germanique" et une communauté "latine".

De tous temps, la Confédération s'est plutôt tenue sur la réserve dans le domaine de la politique culturelle et a laissé intentionnellement une grande part des initiatives et des activités promotionnelles sur le plan de la culture aux particuliers, aux communes et aux cantons. Cependant, ces dernières années, les particuliers, les institutions privées, les communes et les cantons ont de plus en plus souhaité et sollicité explicitement l'appui de la Confédération pour soutenir leur effort culturel. Or, il apparaît évident que la culture et les activités culturelles ont pris une importance grandissante dans la société moderne et sont devenues un élément significatif et constitutif du développement de l'individu comme des groupes sociaux, aussi bien dans le monde du travail que dans les loisirs. Là-dessus se greffe le fait que les échanges culturels avec l'étranger ont connu une intensification remarquable ces dernières années. Malgré tous les avantages qu'elle draine, la coopération croissante des différentes régions linguistiques avec les régions étrangères parlant la même langue engendre cependant des problèmes pour la cohésion culturelle, et aussi pour l'échange interne entre les diverses parties du territoire et entre les régions linguistiques. Cette donnée importante exige un nouveau type de réflexion sur la politique culturelle et ceci, non seulement de la part de la Confédération, mais aussi de tous les niveaux étatiques : il s'agit d'évaluer l'importance de la culture non seulement pour la cohésion nationale, mais aussi en tant que condition-cadre indispensable à l'action et à l'efficacité de l'Etat.

6.1 Objectifs et mesures

6.1.1 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité; famille

Objectif 46 : Adapter les prescriptions de la prévoyance sociale aux mutations socio-culturelles, démographiques et économiques et aux changements découlant de l'ouverture à l'Europe

Dans le domaine de la prévoyance sociale règne une forte volonté de réformes qui apparaît entre autres à travers diverses initiatives populaires et motions parlementaires. Les développements en matière de politique européenne ont en outre exercé une influence certaine sur l'évolution de la prévoyance sociale. Le Département fédéral de l'intérieur a chargé cinq experts d'évaluer scientifiquement l'actuel système de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et de le réexaminer en tenant compte des problèmes qui résultent de l'évolution prévisible sur les plans démographique, social et économique. Ces expertises doivent faire l'objet d'un rapport qui fournira les principes de base pour le développement ultérieur du système de prévoyance sociale. Cela vaut aussi bien pour l'assurance vieillesse, survivants et invalidité que pour la prévoyance professionnelle dont les bases légales sont à réviser d'ici 1994 d'après la constitution et la loi.

Dans un grand nombre de révisions prévues, il s'agit essentiellement d'améliorer le statut de la femme. Ce sera en particulier le cas pour ce qui est du réexamen de l'AVS. La situation de la femme doit également être améliorée par la mise en place d'une assurance-maternité, comme le demandent tant la constitution fédérale qu'une initiative au Conseil des Etats émanant du canton de Genève. De plus, le Conseil fédéral a l'intention, en même temps que sera entreprise la réforme des règles concernant l'obligation pour les hommes de servir dans l'armée et la protection civile, d'obtenir un meilleur dédommagement du travail domestique non rétribué. Finalement, eu égard au nouveau droit matrimonial en vigueur depuis 1988, qui veut rendre possible une plus grande souplesse dans le partage entre époux des tâches familiales, l'introduction d'une indemnité pour les tâches liées à l'éducation des

enfants sera envisagée dans la loi sur le régime des allocations pour perte de gain. Le Conseil fédéral se propose de :

- *réexaminer la conception des trois piliers de la prévoyance AVS/AI en s'appuyant sur les conclusions des cinq rapports d'experts, qui devront être intégrées d'une manière coordonnée dans les futures révisions du droit social;*
- *élaborer un projet pour la 11e révision de l'AVS, fondé sur le réexamen du système des trois piliers, qui traitera de la garantie des moyens d'existence par le biais du premier pilier, du financement à long terme, de l'assouplissement des conditions donnant droit à la rente et, en fonction du résultat des délibérations sur la 10e révision de l'AVS, de l'introduction éventuelle de rentes indépendantes du sexe des bénéficiaires;*
- *soumettre, sur la base des principes fondamentaux déjà élaborés, un message pour une première révision de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP);*
- *présenter un message pour une 3e révision de loi fédérale sur les prestations complémentaires, qui garantisse la nécessaire coordination de ces prestations d'appoint avec la conception des trois piliers aussi bien sur le plan national qu'avec les Etats étrangers;*
- *réviser les prescriptions concernant l'encouragement de l'accession à la propriété du logement dans le 2e pilier;*
- *soumettre un projet de loi pour une assurance-maternité qui compense le congé maternité payé pour les salariées et des prestations en cas de nécessité pour les femmes au foyer et celles qui exercent une activité indépendante;*
- *élaborer un message concernant la 6e révision de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain pour les personnes astreintes au service militaire et à la protection civile (LAPG);*
- *présenter un nouveau rapport sur la question du vieillissement en Suisse dont les points principaux seraient les conséquences sociales du vieillissement, les rapports entre les générations, l'augmentation de cas à caractère psychogériatrique, les questions liées à la fin de vie et à la mort ainsi que les besoins en personnel pour soins infirmiers et soins généraux destinés aux personnes âgées;*
- *établir un rapport sur la question de la nouvelle pauvreté en Suisse, comportant un catalogue de mesures pratiques et urgentes à prendre par la Confédération en complément aux obligations cantonales et communales dans la lutte contre la pauvreté.*

6.1.2 Promotion de la santé, assurance maladie, lutte contre les toxicomanies

Objectif 47 : Promotion de mesures favorables au maintien en santé et à la prise de conscience des risques encourus; recouvrement de la santé; amélioration de la protection contre les substances nocives, les irradiations et les conditions de travail préjudiciables à la santé

La santé est un bien pour lequel les conditions sociales en général et le comportement personnel en particulier jouent un rôle important. Nombre de problèmes de santé sont la conséquence du style de vie et du comportement individuels, sur lesquels l'environnement social a une influence déterminante. La population en général et certains groupes spécifiques en particulier doivent être informés au sujet des facteurs de risque. La prise de conscience des risques encourus et le respect de la santé sont à promouvoir, et il convient d'insister sur les motivations et les indications favorisant un comportement propice au maintien de la santé. La santé des individus concernés comme celle de groupes entiers de population doit avoir la priorité sur toute considération d'ordre purement économique.

Les accents dans les domaines de la politique de la santé doivent être mis sur la promotion de la santé, son recouvrement et sa protection.

Au premier plan des préoccupations concernant la santé se trouvent le SIDA et les comportements sexuels, la prévention de la dépendance, l'influence de l'environnement, la qualité de la vie, le comportement dans les loisirs, la prévention de l'alcoolisme et du tabagisme, et en particulier l'attitude politique face au problème de la drogue, à l'égard duquel la répression policière ne suffit pas. L'objectif principal dans ce domaine est la stabilisation du nombre des toxicomanes d'ici 1993 et une réduction de 20% de leur nombre jusqu'en 1996. Des mesures préventives devraient mener à une diminution du nombre des nouveaux consommateurs, et des mesures cantonales d'assistance augmenter celui des personnes libérées de la toxicomanie. Le Conseil fédéral se propose de :

- *créer, par la révision de la loi sur les stupéfiants, les conditions favorables à la ratification des accords internationaux y relatifs;*

- *renforcer l'engagement de la Confédération dans les domaines de la prévention et de la recherche, et vérifier, au moyen de projets-pilote en nombre limité bénéficiant d'un accompagnement scientifique, l'efficacité des mesures envisageables pour lutter contre le problème de la drogue;*
- *poursuivre plus intensément encore son effort dans le domaine de la lutte contre les produits engendrant la dépendance, particulièrement le tabac et l'alcool. Le Conseil fédéral veut affirmer son rôle moteur dans le combat contre le SIDA et dans la maîtrise des problèmes qui lui sont liés, et s'assurer également que les tâches indispensables soient remplies tant au plan régional que cantonal;*
- *promouvoir le sport de masse, pour des raisons liées à la politique de la santé, par le biais d'une révision neutre sur le plan financier de la loi fédérale sur la gymnastique et les sports.*

Le domaine du recouvrement de la santé est soumis à une très forte mutation. Les attentes de la population augmentent parallèlement aux possibilités de la médecine. Cependant, tout ce qui est techniquement faisable n'est ni nécessairement souhaitable ni sans problème sur le plan de l'éthique. Il faut renoncer à des investissements inefficaces, voire inutiles. Les technologies et les développements nouveaux en médecine doivent être intégrés judicieusement dans le système de santé et leur effets être évalués globalement. Le Conseil fédéral se propose de :

- *élaborer la législation d'exécution de l'article constitutionnel sur les techniques de procréation et le génie génétique. En ce qui concerne la partie "reproduction et techniques génétiques", une loi fédérale doit être élaborée qui définisse au mieux les conditions de la pratique de la "procréation assistée", de l'utilisation des analyses et des technologies génétiques ainsi que de l'accès aux données concernant l'origine génétique. Plus tard, le CC et le CP devront être adaptés à la nouvelle disposition constitutionnelle. Les questions liées au développement de la technologie génétique seront traitées enfin dans le cadre de la révision des lois concernant l'environnement et les produits alimentaires;*
- *réexaminer les bases légales existantes en vue du contrôle des médicaments issus de la technologie génétique. La nécessité et les risques d'utilisation des nouvelles technologies doivent être soigneusement soupesés et les stratégies de contrôle de même que les procédés qui en garantissent la maîtrise doivent être élaborés.*

Dans le domaine de la protection de la santé, il convient de considérer en priorité les risques qui, découlant d'accidents techniques ou de défaillances humaines, mettent en danger la santé de groupes entiers

de population. Des améliorations quant à la protection contre les substances nocives pour la santé, les agents pathogènes dans les aliments et les dangers d'irradiation peuvent être obtenues par des mesures techniques ou organisationnelles ainsi que par une information appropriée. Il en va de même pour les conditions de travail dangereuses pour la santé. Une plus grande attention doit être portée, grâce à un contrôle de toxicité renforcé, aux effets directs ou indirects qu'ont sur l'homme différents produits et substances. De la même façon, une amélioration doit être apportée au contrôle des médicaments et autres produits et matières utilisés pour l'homme, par exemple les implants artificiels. Les importations et les exportations de médicaments sont à maintenir sous contrôle. Ces mesures et d'autres encore sont l'objet de la Charte européenne sur l'environnement et la santé de 1989, signée par le Conseil fédéral. Ce dernier se propose de :

- *élaborer une loi fédérale sur l'organisation du contrôle douanier des médicaments qui permette, grâce à une meilleure évaluation des risques potentiels d'atteintes à la santé, d'empêcher l'entrée illégale de médicaments importés non enregistrés et d'introduire un contrôle douanier pour les médicaments destinés à l'exportation;*
- *préparer le message pour la révision de la loi sur les épidémies, dont les propositions centrales seront le renforcement de la responsabilité individuelle, l'adaptation des mesures de contrôle sanitaire à la frontière, les modalités de contrôle des substances immunobiologiques sur les bases légales européennes et la mise en place d'examen épidémiologiques en vue de combler les lacunes législatives du système actuel.*

6.1.3 Innovation et maîtrise des coûts

Objectif 48 :	Promotion de nouvelles formes de prestations sociales; collecte d'informations scientifiques pour servir de base aux décisions; maîtrise de l'augmentation des coûts de la santé et de la prévoyance sociale
---------------	--

En raison du vieillissement croissant de notre population, le nombre des personnes très âgées nécessitant une assistance est en augmentation. Les soins et l'assistance à nos aînés deviendront, avec le phéno-

mène de nouvelle paupérisation, l'une des tâches les plus importantes de ces prochaines années. Le manque de personnel d'assistance et l'élévation rapide des coûts des traitements en milieu hospitalier aggravent la situation et exigent la mise en place de solutions novatrices dans le système de la prévention sociale, associant les institutions existantes et les personnes âgées elles-mêmes. La diminution constante des moyens, tant privés que publics, destinés à couvrir les besoins en services de santé, exige un engagement plus efficace encore des ressources à disposition. L'efficacité, l'utilité et la vérification des résultats des diverses interventions dans le domaine de la médecine classique doivent faire l'objet d'une plus grande transparence.

Pour pouvoir préparer judicieusement les adaptations nécessaires, des statistiques fiables sont primordiales. Les données recueillies dans l'ensemble de la Suisse, par exemple sur la morbidité, les comportements ayant une incidence sur la santé, la destination des prestations et leur coût, sont indispensables. Il manque, pour les institutions de la santé comme pour celles de la prévoyance sociale, une vue d'ensemble des tâches qui leur reviennent, de leur financement et des bénéficiaires des prestations. Les informations sur le développement de l'état de santé de la population, sur ses comportements à l'égard de la santé, sur les changements intervenus dans la structure familiale, sur l'extension de la paupérisation et sur les lacunes du système de la prévoyance sociale sont indispensables à la décision. Le Conseil fédéral a l'intention de :

- *aborder les problèmes demandant des solutions à long terme sur la base des rapports déjà cités sur le vieillissement de la population et la nouvelle paupérisation, ainsi que d'une nouvelle évaluation de la conception des trois piliers. Parmi les problèmes à résoudre, il faut citer la promotion et une meilleure coordination des soins extra-hospitaliers, la prise en charge des soins à domicile et l'aide familiale;*
- *utiliser les modifications actuelles des ordonnances sur l'assurance-maladie pour renforcer le principe de la solidarité et endiguer les coûts de la santé;*
- *améliorer le stock des informations sur la santé par l'introduction de données issues d'une enquête représentative auprès des ménages, et permettre ainsi d'assurer la planification future des mesures visant la protection de la santé des individus;*
- *établir un budget de la prévoyance sociale et de la santé, comportant les données statistiques qui permettront de développer la future politique*

sociale et de l'analyser. Le budget social rendra en particulier possible la présentation du calendrier des tâches, de leur financement et de la répartition des moyens à disposition ;

- *étudier grâce à une enquête représentative les nouvelles formes des familles, leur constitution et leur répartition, pour préparer les bases d'une révision de la politique familiale et permettre la planification de mesures socio-politiques en faveur de la famille.*

6.1.4 Egalité entre femmes et hommes; droit de la famille

Objectif 49 :	Eurocompatibilité du droit et de la politique sociale suisses concernant les femmes et la question de l'égalité
---------------	---

En Europe, la plupart des Etats disposent de programmes différenciés pour la promotion de la femme et de l'égalité. La CE a édicté dès 1975 cinq directives concernant l'égalité des salaires, l'égalité des chances sur le marché du travail et dans la prévoyance sociale, qui doivent être introduites par les Etats-membres dans leur droit national. Elles constituent une part importante de l'acquis communautaire.

L'adaptation de la législation suisse à ces exigences et l'évolution d'une politique égalitaire ne résultent pas seulement d'une pression issue de la nécessité d'un rapprochement avec la Communauté européenne. Elles sont aussi, d'abord et avant tout, l'objet d'un mandat clair de la constitution. Le but du principe de l'égalité de traitement inscrit à l'article 4, 2^e alinéa, de la constitution est, outre la réalisation de l'égalité sur le plan juridique, celle de l'égalité effective de la femme dans la société et de l'égalité des chances entre hommes et femmes. Durant ces dernières dix années, peu d'améliorations ont été obtenues, particulièrement dans le domaine de l'égalité des salaires et de la situation professionnelle. Le programme du Conseil fédéral du 26 février 1986 concernant les aménagements législatifs fait état d'une série d'inégalités dont la suppression doit encore intervenir; ainsi, une partie du droit de la prévoyance sociale doit être révisée. A l'accomplissement du mandat constitutionnel contribuent aussi les mesures en faveur de l'égalité des chances dans la vie professionnelle, telles qu'elles ont été

proposées dans le rapport final du groupe de travail mis en place par le DFJP "Egalité de salaire homme/femme" de 1988. Certaines mesures exigent cependant la mise en place de bases légales. Le Conseil fédéral a l'intention de :

- *proposer une loi fédérale sur l'égalité de traitement comprenant trois volets. Pour faciliter l'introduction légale de l'égalité des salaires, on prévoit des bureaux de médiation cantonaux, un allègement du fardeau de la preuve, un droit pour des associations de porter plainte et une amélioration de la protection contre le licenciement. Quant aux mesures concernant le marché du travail, il faut citer en premier lieu le subventionnement de programmes concrets de promotion, l'orientation professionnelle ainsi que l'interdiction légale de la discrimination salariale. Finalement, un renforcement du Bureau pour l'égalité de l'homme et de la femme fait partie des mesures d'organisation prévues par la loi;*
- *proposer, dans la mouvance du programme législatif de 1986 relatif à l'égalité entre hommes et femmes, la ratification de la convention des Nations Unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.*

Objectif 50 : Adaptation du droit du divorce aux nouvelles réalités sociales

Le droit du mariage tout comme celui du divorce nécessitent une révision. L'élément le plus important de cette révision sera le droit du divorce qui, dans la mesure du possible, devra faire abstraction de la notion de culpabilité et viser la prise en charge commune des conséquences économiques. L'avant-projet du Conseil fédéral retiendra les principes suivants : encouragement des ententes entre époux au sujet de leur divorce, et notamment introduction du divorce par consentement mutuel; révision des autres motifs de divorce qui, autant que possible, ne devront plus reposer sur la notion de culpabilité; partage par moitié des expectatives du deuxième pilier épargnées auprès d'une institution de prévoyance professionnelle; réglementation équitable des obligations d'entretien après la dissolution du mariage, en établissant le principe de l'égalité entre le travail rémunéré et celui fourni dans le cadre de la famille ou au titre des soins; sauvegarde des intérêts des enfants et possibilité d'une autorité parentale conjointe des époux après le divorce. Le droit du mariage devra être simplifié. De plus, les dispositions relatives à

l'établissement des actes de l'état-civil devront être révisées. Le Conseil fédéral :

- *présentera un projet de révision du droit du mariage et du droit du divorce.*

6.1.5 Promotion culturelle; politique des langues et politique de la jeunesse

Objectif 51 : Renforcement de l'engagement fédéral dans le domaine de la promotion culturelle

Les engagements des communes et des cantons dans le domaine de la promotion culturelle ont, ces dernières années, augmenté dans l'ensemble d'une manière sensible, bien qu'à des degrés variables. Dans le même temps, il devient évident que nombre de tâches dans le domaine de la promotion culturelle, jugées jusqu'aujourd'hui du ressort des cantons ou des communes, telles la formation et le perfectionnement artistiques du fait de leur dimension et de leurs objectifs, doivent être comprises comme une tâche commune à tous les échelons de l'Etat. De même, les activités d'institutions à but culturel ne correspondent souvent pas à la répartition conventionnelle des tâches : de nombreuses organisations à but culturel s'acquittent de tâches nationales et internationales.

Afin de régler d'une façon claire et conforme à la constitution son engagement en faveur de la promotion culturelle, la Confédération a proposé un nouvel article sur la culture ainsi qu'une révision de l'article sur les langues. Les deux modifications constitutionnelles devront être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale, du peuple et des cantons. Dans l'intervalle cependant, la promotion culturelle devra être renforcée selon cette orientation.

En matière de commerce des biens culturels , il existe également un besoin de réglementation. Dans ce secteur, la Suisse ne dispose pas, contrairement à la plupart des Etats européens, de lignes directrices réglant les possibilités de contrôle et de taxation. Le reproche fait à notre pays d'être le lieu de transit d'un commerce illégal de biens cul-

turels étrangers n'est pas tout à fait infondé. La Confédération, dans le cas de l'acceptation de l'article concernant la promotion culturelle, devra :

- *édicter à moyen terme une législation d'exécution efficace de l'article sur l'encouragement de la culture qui entraînera la révision pragmatique des dispositions actuelles tout en les complétant;*
- *garantir son soutien à la création cinématographique et développer plus particulièrement la coopération internationale. De plus, dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le cinéma dans sa nouvelle teneur, il conviendra de poursuivre la révision de la loi sur le cinéma;*
- *aborder le problème du commerce de biens culturels, indépendamment de l'élaboration d'un article constitutionnel sur la culture, et étudier particulièrement l'élaboration d'une disposition constitutionnelle portant sur l'importation et l'exportation de biens culturels ainsi que la signature de la Convention de l'Unesco concernant les moyens de combattre la fraude dans l'importation, l'exportation et la cession de propriété de biens culturels du 14 novembre 1970.*

Objectif 52 : Modernisation du réseau des bibliothèques suisses; amélioration de l'information et de la documentation culturelle et scientifique

En Suisse, l'identité nationale se traduit non seulement par un enracinement dans une aire linguistique et une région données, mais également par les rapports entretenus avec la Confédération dans son ensemble. En regard notamment de l'évolution technologique sans précédent et de l'internationalisation croissante, la Confédération se voit confier une tâche supra-cantonale de promotion culturelle.

Ces considérations s'appliquent tout particulièrement aux infrastructures culturelles. Des bibliothèques répondant techniquement aux besoins modernes et reliées entre elles sont l'une des conditions essentielles d'un meilleur accès à l'information scientifique et culturelle. Le développement des technologies de l'information ces dernières années a placé l'ensemble des bibliothèques et des centres de documentation devant de grandes exigences. La plus importante institution nationale dans ce domaine, la Bibliothèque Nationale Suisse, n'y échappe pas. Durant ces 25 dernières années, par manque d'un programme de développement et de bases légales modernes pour une collecte de renseignements utile, il n'y a pratiquement pas eu de

nouveaux investissements, si bien que la Bibliothèque Nationale, au cours des 10 années écoulées, a perdu sa position-clé d'organe de coordination au sein du réseau des bibliothèques suisses comme elle a également perdu, et de beaucoup, sa fonction de plaque tournante de l'information et de répondant sur le plan international.

Sans vouloir les remplacer, la Bibliothèque nationale doit reprendre son rang de bibliothèque pilote à l'égard des autres grandes bibliothèques de Suisse.

Les informations culturelles ne sont pas seulement utiles et indispensables à la recherche, à l'enseignement et aux échanges culturels; elles sont également d'une grande utilité pour l'élaboration des mesures étatiques. Le choix judicieux des domaines d'intervention et la mise à disposition rapide des informations pertinentes permettent l'identification des tendances politiques et, par une observation continue et durable des phénomènes de société, la reconnaissance précoce des problèmes socio-politiques.

Le Conseil fédéral :

- *a présenté au Parlement un message portant révision de la loi fédérale et permettant la réorganisation sans retard de la Bibliothèque Nationale Suisse et sa restructuration en tant que centre d'information et service d'archivage de l'ensemble des publications concernant la Suisse (Helvetica);*
- *procédera à des enquêtes périodiques sur les comportements socio-culturels de groupes sociaux spécifiques tels que les femmes, les retraités, les étrangers ou certaines minorités, et dans le domaine institutionnel, sur les infrastructures culturelles ainsi que les bases financières et institutionnelles de la promotion de la culture.*

Objectif 53 :	Renforcement de l'engagement de la Confédération dans le domaine de la promotion des minorités linguistiques, des échanges linguistiques et culturels entre les différentes parties du territoire et des échanges de jeunes
---------------	---

Une caractéristique essentielle de notre pays est son quadrilinguisme. Toutefois, la langue rhéto-romanche et, dans une certaine mesure, la langue italienne affrontent des difficultés considérables. Dans le cas du rhéto-romanche, on peut parler d'un danger de disparition, alors que

l'italien, grâce à son voisinage avec l'Italie dont la forte présence culturelle est évidente, est menacé non dans son existence, mais dans son développement plénier et sa substance. Le français connaît des problèmes moins aigus par rapport à l'ensemble de la Suisse. Cependant, il est indiscutable que la capacité et la volonté d'accepter le français comme première langue étrangère est en baisse en Suisse alémanique et qu'à leur place, on trouve une préférence pour l'anglais.

Cette progression de l'anglais n'a pas la même importance pour la Suisse, Etat multiculturel issu d'une volonté de coexistence, que pour d'autres Etats plus ou moins monoculturels : c'est pour notre pays un défi majeur. La situation des langues minoritaires, particulièrement en Suisse alémanique, ainsi que la compréhension réciproque sur les plans linguistique et culturel entre les quatre groupes linguistiques du pays devront être renforcées en connaissance de cause. A ce titre, il est utile d'accorder plus d'attention aux échanges culturels entre les quatre régions.

Dans le domaine du droit des langues, le renforcement des mesures de promotion dépend également de la mise en place préalable de bases juridiques plus claires, dont la première condition est l'acceptation de l'article 116 amendé de la Constitution fédérale sur les langues ainsi que la promulgation de la législation qui en découle. Le Conseil fédéral devra :

- *réviser la loi fédérale concernant les contributions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la promotion de leur culture et de leur langue afin de pouvoir en élargir les buts d'utilisation et les objectifs visés par les moyens de promotion;*
- *mettre en chantier l'ensemble de la législation d'exécution du nouvel article constitutionnel. A moyen et à long termes, établir la base légale qui permettra l'intervention de la Confédération dans le domaine de la politique linguistique;*
- *favoriser les échanges de jeunes dans le domaine extra-scolaire, aux plans national et international.*

6.1.6 Médias

Objectif 54 :	Exécution de la législation dans le domaine de la radio et de la télévision
---------------	---

Les médias en général et les médias électroniques fortement utilisés en particulier, tels la radio et la télévision, sont aussi bien phénomène culturel indépendant que véhicule de la culture. Tant la pluralité culturelle et la cohésion nationale que l'ouverture aux pays étrangers, à la nouveauté et à l'inconnu, sont sans nul doute très fortement marquées par la radio et la télévision. La réalité présentée par les médias passe de plus en plus souvent pour la réalité elle-même. La politique des médias demeure pourtant une politique de la culture. Cette vision a tendance à se refléter aussi bien dans la constitution que dans la législation. Durant la législature 1991-1995, il s'agira de faire appliquer le mandat de prestations attribué à la radio et à la télévision, en prêtant une attention particulière aux minorités linguistiques et culturelles et en maintenant l'esprit de solidarité et la péréquation financière entre les régions linguistiques en dépit des conditions internes et externes moins favorables. Le Conseil fédéral devra :

- *élaborer la législation d'exécution de la loi sur la radio et la télévision et exécuter la loi et l'ordonnance conformément aux buts définis par le législateur. Au premier plan figure le rééquilibrage en faveur des régions périphériques peu peuplées et à faibles revenus mal desservies;*
- *observer et étudier les concentrations de la presse et prendre, en fonction des résultats, les mesures nécessaires au maintien de la pluralité et de l'indépendance de la presse et de l'information;*
- *renforcer à l'étranger, et particulièrement en Europe, la présence de la Suisse dans les médias.*

6.2 Aspects financiers

Les dépenses du groupe "sécurité sociale et santé - égalité entre hommes et femmes - culture" évoluent de la manière suivante :

Sécurité sociale et santé - Egalité entre hommes et femmes - Culture

Tableau 12

en mio	B	B	Plan financier			Δ φ %
	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Total	7 591	8 200	8 974	9 655	10 497	8,4
Δ% année précédente		8,0	9,4	7,6	8,7	
- Assurances sociales	7 153	7 747	8 492	9 153	9 960	8,6
- Santé	144	165	175	183	189	7,0
- Sport	79	97	98	105	116	10,1
- Promotion des activités culturelles	155	138	155	158	173	2,8
- Conservation des monuments historiques	60	53	54	56	59	-0,4

La sécurité sociale et la santé représentent l'un des groupes de tâches les plus importants de la Confédération. Au cours de la période de planification, les dépenses augmenteront chaque année de 8,4 pour cent, soit de plus de 700 millions. Selon le plan financier, le cap des 10 milliards sera franchi en 1995. Dans ce groupe de tâches aussi, les explications concernent les chiffres du plan financier avant les mesures d'assainissement.

Assurances sociales

Tableau 13

en mio	B	B	Plan financier			$\Delta \phi \%$ 1991/95
	1991	1992	1993	1994	1995	
Assurances sociales	7 153	7 747	8 492	9 153	9 959	8,6
$\Delta\%$ année précédente		8,3	9,6	7,8	8,8	
dont						
- Assurance-vieillesse	3 380	3 666	4 156	4 557	4 622	8,1
- Assurance-invalidité	1 661	1 885	1 984	2 158	2 241	7,8
- Assurance-maladie	1 310	1 312	1 413	1 414	2 014	11,4
- Autres assurances sociales	629	713	757	834	888	9,0

Dans le domaine de la prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité, la Confédération doit s'attendre, suite à l'augmentation des rentes intervenue au début de 1992 (dépenses supplémentaires annuelles de la Confédération : 520 millions) découlant de la 10ème révision de l'AVS ainsi qu'à d'autres ajustements de rentes, à des dépenses supplémentaires de l'ordre de 400 millions par an. C'est ainsi que vers la fin de la législature, l'AVS occasionnera à elle seule des dépenses supplémentaires atteignant près d'un milliard et demi par an. Les dépenses supplémentaires auxquelles il faudrait faire face en cas de création d'une assurance-maternité n'ont pas été retenues dans le plan financier.

Conformément à un arrêté fédéral limité à cinq ans, les subventions fédérales versées aux caisses-maladie de 1991 à 1995 s'élèveront au maximum à 1,3 milliard. Pour chacune des années 1993 et 1994, 100 millions ont été inscrits au plan financier pour des mesures temporaires devant permettre de lutter contre l'augmentation des coûts dans les assurances-maladie (message du 6 novembre 1991).

Il faut s'attendre à ce que la révision totale de la loi fédérale sur l'assurance-maladie entraîne des dépenses supplémentaires déjà vers la fin de la législature. En conséquence, un montant de 700 millions a été prévu pour 1995. Les dépenses supplémentaires résultant de l'initiative des caisses-maladie (+1,5 milliard à partir de 1993) n'ont pas été retenues dans le plan financier.

Les mesures prises en matière de prévoyance de la santé et de lutte contre la toxicomanie doivent être poursuivies et intensifiées. Au cours de la période de planification, des dépenses de près de 140 millions sont prévues avec un taux de croissance annuel moyen de sept pour cent. Les ressources dont il faudra disposer à la suite de la ratification

(dont la date n'a pas encore été fixée) de trois conventions internationales sur les stupéfiants n'ont pas été retenues dans le plan financier.

La loi sur l'égalité entre femmes et hommes entrera en vigueur au plus tôt en 1995. Les dépenses annuelles qui en résulteront, de l'ordre de trois à cinq millions, ne figurent dès lors pas dans le plan financier.

Les éléments essentiels de la promotion des activités culturelles et de la politique des langues sont les articles sur les langues et la promotion des activités culturelles, pour lesquels, s'ils sont acceptés en votation populaire, un montant total de 24 millions est prévu pour la période de 1993 à 1995.

IV REFORME DES INSTITUTIONS

1 Ordre constitutionnel et réforme du gouvernement

Les profondes mutations qu'ont enregistré les conditions-cadre et les bases mêmes de l'activité de l'Etat, ainsi que les exigences croissantes auxquelles ce dernier doit répondre, appellent un réexamen en profondeur de son organisation, et plus particulièrement des structures de direction du Conseil fédéral. La dernière en date des analyses approfondies de l'organisation du gouvernement et de l'administration a eu lieu à la fin des années septante, lorsqu'a été édictée la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration. Mise à part l'augmentation constante des tâches dévolues au gouvernement et à l'administration au cours des dix dernières années, ceux-ci sont aussi davantage sollicités par les contacts et les pourparlers internationaux. L'intégration européenne qui va s'accéléralant a encore rendu le problème plus aigu. Les secteurs politiques les plus divers sont touchés par le phénomène : l'économie, les transports, la protection de l'environnement, la culture, la sécurité, etc. Dans ces domaines, la matière est de plus en plus complexe; s'y ajoute la nécessité d'agir de plus en plus rapidement. Ces facteurs se conjuguent pour créer des problèmes internes. Par ailleurs, la polarisation croissante du débat politique accroît la difficulté de trouver des solutions consensuelles, ce qui se traduit par une sollicitation redoublée des institutions de l'Etat. Enfin, le développement des médias a modifié durablement le cadre dans lequel se déploie la politique de l'Etat.

Tous ces phénomènes influent considérablement sur le mode de fonctionnement des institutions en général et sur les sollicitations auxquelles le Conseil fédéral doit faire face en particulier. On a certes tenté d'adapter continuellement le système aux nouveaux enjeux, en mettant en oeuvre un grand nombre de mesures appropriées, dont une révision partielle de la loi sur l'organisation de l'administration : multiplication des séances du Conseil fédéral (séances spéciales), accroissement du rendement de l'administration par des programmes visant à en contrôler l'efficacité, mesures de réorganisation diverses. Les réformes complémentaires engagées doivent à présent envisager des innovations fondamentales et de grande portée dans les structures de direction du Conseil fédéral.

Eu égard au rapprochement de la Suisse et de la CE, et compte tenu du besoin interne de réformes et d'adaptations constitutionnelles qui en découle, la révision totale de la constitution conserve son actualité. Dans son rapport de 1985 sur la révision totale, le Conseil fédéral déclarait qu'il l'estimait nécessaire. Les Chambres fédérales, qui en ont délibéré en 1987, ont partagé le même point de vue et chargé le Conseil fédéral d'élaborer un projet de mise à jour. Les modifications de fond et les réformes institutionnelles devront prendre la forme de variantes et être soumises à discussion. Le Conseil fédéral a l'intention de proposer avant tout des réformes qui ne peuvent logiquement voir le jour que dans le cadre d'une révision totale. Cette dernière ne doit toutefois pas contenir de trop nombreuses nouveautés qui la mettraient en péril. Des réformes éparses, telles par exemple la réforme du gouvernement ou la poursuite de la réforme du Parlement, pourront encore faire l'objet de révisions partielles. De la même manière, les adaptations constitutionnelles liées à la conclusion de l'Accord sur l'EEE seront soumises au vote du peuple en même temps que l'adhésion à l'EEE. Il s'agira ensuite de déterminer quelles autres réformes sont souhaitables en regard du droit de l'EEE - par exemple en matière de droits politiques - et sous quelle forme les proposer, par une révision partielle ou dans le cadre de la révision totale. Il est ainsi apparu que l'initiative dite de type unique ne pourrait être introduite de manière cohérente que dans le cadre de la révision totale.

En matière de droits politiques, la législation fédérale a été soumise à une révision totale au milieu des années septante. Les nouvelles dispositions ont, dans l'ensemble, donné satisfaction. Depuis longtemps, il est pourtant nécessaire de prendre encore en compte la réalité politique dans ce qu'elle peut avoir d'imprévisible et de procéder à de nouvelles adaptations. On pense ici à des questions de procédure dans la préparation et l'organisation des élections au Conseil national, ou à des adaptations consécutives à l'usage qui est fait des droits d'initiative et de référendum. Il conviendra d'harmoniser la révision avec l'Accord sur l'EEE et la révision totale de la constitution.

1.1 Objectifs et mesures

1.1.1 Amélioration des structures de direction du Conseil fédéral

Objectif 55 : Adaptation du système gouvernemental aux exigences nationales et internationales

Les tâches du gouvernement et de l'administration croissent sans cesse, et cette évolution est particulièrement frappante dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de l'agriculture, de la protection de l'environnement, de la sécurité sociale et de l'aide au développement. De plus, des phénomènes récents, tels l'accroissement des flux de réfugiés, réclament une extension de la sphère d'intervention de l'Etat, qui a pour conséquence une augmentation constante des besoins en personnel et en moyens financiers, inévitable malgré les économies indispensables que visent le plafonnement des effectifs ou d'autres mesures de contrôle appliquées par divers organes gouvernementaux ou parlementaires.

L'augmentation générale du volume des activités de l'Etat et l'allongement des processus décisionnels placent le Conseil fédéral et l'administration devant une tâche plus difficile aujourd'hui qu'il y a 15 ou 20 ans. De plus en plus souvent, les problèmes exigent des solutions impliquant plusieurs départements; la décision et sa mise à exécution sont devenues nettement plus complexes. La charge qui pèse sur le Conseil fédéral s'est alourdie à plus d'un titre. L'exécutif est plus fortement sollicité qu'autrefois par la multiplication des contacts et des pourparlers internationaux, mais aussi par le Parlement, ses organes et les médias. Ces mutations profondes et fort dynamiques lancent de nouveaux défis au système de gouvernement.

Cette situation a incité le Conseil fédéral à charger un groupe d'experts, placé sous la présidence de M. Kurt Eichenberger, professeur de droit public à Bâle, de réexaminer l'ensemble du système gouvernemental et législatif et de lui soumettre des propositions d'amélioration. Dans un rapport intermédiaire déposé à la fin de 1990, le groupe d'experts arrive à la conclusion qu'il est nécessaire d'engager une réforme fondamentale; il énonce en même temps les critères qui doivent y présider. Le groupe d'experts a aussi présenté les cinq formes

de base que pourraient prendre, selon lui, un gouvernement réformé : décharger les membres du Conseil fédéral de la conduite des départements en instituant des directeurs de département; relever à 9 ou à 11 le nombre de conseillers fédéraux, en renforçant simultanément la fonction de président de la Confédération; faire de l'exécutif fédéral un organe bicéphale (d'un côté le Conseil fédéral, collège chargé de gouverner, de l'autre 11 à 18 «ministres» chargés des tâches d'exécution et de la direction de l'administration); instituer un système gouvernemental parlementaire; instituer un système gouvernemental présidentiel.

Une réforme du gouvernement ne peut être engagée sans la participation des autres institutions étatiques et d'autres organisations suisses, pas plus qu'elle ne peut ignorer le contexte international. Les mots-clés en seront : le peuple, le Parlement, l'administration, les cantons, les médias, les pouvoirs intermédiaires (plus particulièrement les partis politiques et les groupements d'intérêts), les organismes supranationaux et internationaux, les relations bilatérales. Il conviendra d'analyser en détail quelles en seront les conséquences pour tous les autres participants et quelles seront les mesures garantissant une réforme optimale.

Pour les années à venir, le Conseil fédéral prévoit

- *de poursuivre rapidement les travaux de réforme. Le but à long terme est de faire en sorte que l'activité gouvernementale soit plus efficace et présente une plus grande unité. De plus, les réformes doivent permettre de décharger les membres du Conseil fédéral, et de donner au gouvernement et à l'administration une capacité de décider et d'agir conforme à l'accélération des affaires à traiter et à la complexité croissante des problèmes;*
- *de charger le groupe d'experts de présenter, en se fondant sur les études qu'il a effectuées et les conclusions auxquelles il a déjà abouti, des propositions détaillées concernant un futur système de gouvernement. Pour ce faire, des postulats généraux devront être pris en compte. Ils portent en particulier sur les fondements et les traditions qui ont donné naissance à un régime gouvernemental original et assuré la cohésion de notre pays, caractérisé par l'existence de nombreuses minorités et une structure fédérative qui en est l'expression historique, par les outils très élaborés de la démocratie directe et l'implication, qui en est l'aboutissement, de tous les courants sociaux et sensibilités politiques dans un système de concordance. Ces principes doivent demeurer indemnes;*

- *de soumettre au Parlement, dans un message sur la réforme du gouvernement, des propositions concrètes en vue d'instituer un nouveau régime gouvernemental;*
- *de prendre une série de mesures spéciales en vue d'améliorer à bref délai l'efficacité de l'action gouvernementale et de la direction de l'administration.*

1.1.2 Révision totale de la constitution fédérale

Objectif 56 : Mise au point d'une constitution fédérale moderne, compréhensible, structurée et extensible
--

Depuis la révision totale de 1874, la constitution fédérale a subi bien plus d'une centaine de modifications partielles. De nombreuses dispositions sont ainsi venues s'y glisser qui n'auraient rien à faire dans une constitution, parce qu'elles portent la marque d'une époque et entrent par trop dans le détail. De ce fait, les déclarations fondamentales ont été de plus en plus noyées dans la masse. Par ailleurs, des sujets importants n'ont pas trouvé leur expression constitutionnelle, malgré de fréquentes modifications. Le droit en vigueur s'est développé dans de nombreux secteurs hors du droit constitutionnel écrit.

Cela dit, la constitution présente également de nombreuses lacunes de fond. Le but et l'objet de l'activité de l'Etat y sont à peine évoqués. On n'y trouve pas non plus de définition claire et détaillée des relations entre le citoyen et l'Etat, des tâches de l'Etat social moderne qui est le nôtre, prestataire de services, et des relations entre la Confédération et les cantons. Il y a un fossé entre le droit constitutionnel et la réalité.

Seule une révision totale de la constitution peut remédier à ces insuffisances. Conformément à la décision de l'Assemblée fédérale du 3 juin 1987, le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un projet de mise à jour du droit constitutionnel écrit et non écrit qui le présente d'une manière compréhensible et systématique et le simplifie quant à sa densité et à sa langue. Les Chambres fédérales ont expressément autorisé le Conseil fédéral à présenter des innovations matérielles sous la forme de variantes. Il le fera surtout lorsqu'apparaîtront des lacunes quant au contenu ou lorsque des problèmes et d'éventuelles réformes toucheront plusieurs dispositions qui peuvent être abordées ensemble. Ce point concerne principalement des propositions discutées lors des

travaux exploratoires en vue de la révision totale de la constitution et acceptées en procédure de consultation. S'y ajoutent des propositions qui doivent être examinées en vertu de la volonté des Chambres fédérales ou des réformes qui devront être discutées après l'acceptation de l'Accord sur l'EEE. Le Conseil fédéral a l'intention d'étudier aussi d'autres suggestions, de sorte que la nouvelle constitution fédérale réponde aux exigences du siècle prochain. Le texte central mettra à jour le droit en vigueur, et les innovations qui paraîtront nécessaires seront mises en discussion dans les variantes. Certains problèmes particuliers et innovations ponctuelles - tels les projets de réforme concernant le gouvernement et le Parlement - peuvent encore faire l'objet de révisions partielles. Au besoin, on pourra les insérer aussi dans la nouvelle constitution fédérale.

Pour donner la souplesse nécessaire à la démarche, le Conseil fédéral envisage de procéder par étapes successives. Il engagera la première en soumettant au souverain, ou en les exécutant, l'Accord sur l'EEE et les adaptations nécessaires de la législation suisse. Puis, compte tenu des choix qui auront été faits, le Conseil fédéral pourra ainsi présenter un projet de constitution. Cette manière de procéder permettra de disposer d'une certaine marge de manoeuvre, tant du point de vue des délais que de celui du contenu, de façon que les travaux de révision puissent s'ouvrir aux réflexions qu'une éventuelle demande d'adhésion à la Communauté européenne ne manquera pas de susciter.

Dans cet esprit, le Conseil fédéral

- *poursuivra les études en vue de préparer une révision totale et présentera au Parlement un projet et un message relatifs à une nouvelle constitution. Lorsque le Conseil fédéral soumettra son projet, il devra tenir compte des conditions-cadre de sa politique européenne et de sa politique financière.*

1.1.3 Droits politiques

Objectif 57 :	Poursuivre le développement des droits populaires, en le coordonnant avec l'évolution de la politique européenne et la révision totale de la constitution fédérale
---------------	--

La législation fédérale sur les droits politiques, en vigueur depuis la fin des années 1970, a en gros donné satisfaction. Une série d'événements nous incite néanmoins à procéder à un réexamen fondamental des droits politiques. On constate simultanément que les citoyens font un usage de plus en plus fréquent des droits populaires. En témoignent d'une part l'augmentation du nombre d'initiatives populaires déposées et de référendums lancés, d'autre part le nombre de listes, d'appareillements de listes et de candidats et de candidates aux élections du Conseil national. Il en résulte que les dispositions légales à ce sujet présentent des défauts, auxquels il convient de remédier dans la perspective des prochaines élections au Conseil national.

Les droits de participation des citoyens et citoyennes sont concernés au même titre que ceux des cantons. La question première est de savoir comment, dans l'optique de l'adhésion à l'EEE, aménager le droit d'initiative ou le référendum; il sied également de se demander comment les droits populaires peuvent être aménagés. De plus, une modification des droits de participation des cantons (référendum des cantons, initiative des cantons et convocation extraordinaire de l'Assemblée fédérale) doit être examinée, car il est apparu que certaines dispositions d'exécution, qui font actuellement défaut au niveau de la loi, faciliteraient l'exercice uniforme de ces droits. Toutes ces questions doivent être traitées en étroite coordination avec la révision totale de la constitution.

Le Conseil fédéral :

- *soumettra aux Chambres fédérales des projets de révision de la législation fédérale sur les droits politiques. A cette occasion, les questions de fond portant sur l'aménagement du droit d'initiative et de référendum devront être traitées. Certains délais devront également être régis de manière plus souple, de façon à donner la marge de liberté nécessaire à l'élimination d'éventuelles irrégularités, et au déroulement correct des travaux préparatoires et d'évaluation. Au surplus, il conviendra d'examiner, dans les limites (étroites) de l'ordre constitutionnel en vigueur, si et dans quelle mesure il serait opportun, au plan de la loi, de prendre des mesures d'aide aux partis politiques et d'édicter des règles sur les sondages d'opinion portant sur des questions politiques. S'il s'avérait nécessaire de procéder à des réformes en profondeur des droits d'initiative et de référendum, la discussion à ce propos devrait s'inscrire dans le cadre de la révision totale de la constitution.*

2 Modernisation de l'administration

Un réexamen en profondeur des institutions étatiques ne saurait épargner l'administration. Des changements s'imposent si l'Etat veut pouvoir relever les défis qui l'attendent. Aujourd'hui déjà, on perçoit nettement les limites de la conception et de l'action traditionnelles de l'administration.

L'Etat doit accomplir, dans des délais toujours plus courts, des tâches dont le nombre et la complexité ne cessent de croître. Simultanément, les moyens financiers et les effectifs s'amenuisent. Il n'est plus possible d'étendre indéfiniment la liste des tâches susceptibles d'être confiées à l'Etat.

L'Etat est confronté aux sollicitations grandissantes des citoyennes et des citoyens, tandis que la compréhension et l'acceptation des mesures étatiques s'estompent. La recherche du consensus s'en trouve dès lors compliquée d'autant.

Les interventions de l'Etat perdent peu à peu leur caractère purement normatif pour faire également place à une offre de prestations. Du même coup, les mesures prises risquent de s'annuler réciproquement ou de susciter des effets inattendus. Sous cet angle aussi, les interventions étatiques judicieuses se heurtent à des limites.

Parallèlement à l'expansion des tâches étatiques et à l'évolution de la société moderne fondée sur le développement de l'industrie et des services, l'administration s'est transformée en une concentration d'entités hautement spécialisées. Il devient en outre toujours plus difficile de cerner et de maîtriser des problèmes d'une extrême complexité, qui ne peuvent plus être attribués à un domaine administratif unique. Une administration organisée de façon hiérarchique est dès lors forcément confrontée à des difficultés de coordination.

Enfin, un personnel motivé et qualifié est essentiel pour une administration efficace. La gestion du personnel doit ainsi emprunter de nouvelles voies.

Pour que l'Etat puisse continuer à remplir ses tâches dans une société en rapide mutation, il faut que l'administration adopte un nouvel état d'esprit et affronte sereinement les transformations, même les plus profondes.

A partir de ces éléments, il s'agit de développer et de réaliser une stratégie globale permettant de recouvrer une liberté suffisante pour conduire une politique active et tournée vers l'avenir. Les réformes envisagées aux niveaux de l'organisation, de la direction et de la gestion du personnel doi-

vent impérativement répondre aux exigences d'efficacité et d'épargne, favoriser les contacts avec les administrés et tenir compte des interactions. Il convient enfin d'observer que les réformes administratives recèlent également des aspect psycho-sociologiques. Les relations et l'évolution au sein d'organisations regroupant des êtres humains ne se façonnent pas simplement par des instruments de direction centralisés et rigides. Pour faire de l'administration un système dynamique, il importe tout autant que les intéressés induisent eux-mêmes des réformes et qu'ils les soutiennent.

2.1 Objectifs et mesures

2.1.1 Processus de décision et d'exécution

Objectif 58 : Accélération des procédures en matière de législation et d'exécution, amélioration des bases scientifiques

Les procédures et mécanismes étatiques de décision n'ont pour l'essentiel que peu varié depuis le début de ce siècle, alors que l'économie et la société ont connu de profondes mutations. L'organisation de l'administration étatique nécessite donc d'importantes adaptations. Est à cet égard prioritaire l'accélération des procédures. Afin de repérer à temps les développements et de prendre des décisions réalistes, le Conseil fédéral entend :

- *mettre sur pied et en réseau un système d'information dans le but de renseigner sur la législation, l'existence et l'état d'avancement de projets législatifs, l'application et l'exécution de mesures étatiques, ainsi que l'état d'avancement et les résultats de projets de recherche concernant l'activité de l'Etat.*

Il s'agit de réexaminer la procédure de décision dans son intégralité, en analysant aussi bien les économies de temps que la nécessité et la justification de toutes les étapes de la procédure. Le Conseil fédéral :

- *confiera plus fréquemment le traitement des projets de lois et d'autres affaires de caractère intersectoriel qui revêtent une grande portée à des groupes de travail spécifiques, dans lesquels seront représentés les offices directement concernés et, si cela s'avère nécessaire, ceux qui ont des fonctions pluridisciplinaires. Le cas échéant, on pourra renoncer à la consultation des offices;*

- *examinera toutes les possibilités de raccourcir la procédure de consultation. Cet examen portera en particulier sur le nombre des consultations (en vue de sa réduction) ainsi que sur le cercle des destinataires. L'introduction d'une procédure par conférences sera également étudiée;*

- *s'efforcera de trouver des procédures de décision plus rapides au stade de l'exécution, notamment pour les projets de constructions publiques. Il faut viser une accélération par le biais de simplifications, d'une meilleure*

coordination des procédures de décision et de quelques adaptations du droit matériel, sans toutefois porter une atteinte disproportionnée aux intérêts légitimes, particuliers ou publics.

2.1.2 Information

Objectif 59 : Proche des citoyens grâce à une transparence accrue

Les interventions de l'Etat ne sont réalisables que si elles sont comprises et acceptées par une vaste majorité. Cette condition implique une approche sensible aux développements et aux aspirations de la société ainsi qu'une évaluation critique de l'activité de l'Etat, envisagée précisément sous l'angle de sa proximité des citoyens.

En outre, l'Etat est tenu de participer à la recherche du consensus. Le gouvernement et l'administration ne devraient pas craindre d'informer activement et ouvertement le public des buts et des éventuels conflits d'objectifs, des bases de décision, des mesures et réglementations, ainsi que des résultats de leur action.

A une époque où l'autorité de l'Etat n'est plus acceptée sans sourciller, il ne suffit plus d'améliorer l'information concernant quelques réglementations étatiques. Il faut aussi redoubler d'efforts pour que la société parvienne à mieux comprendre les tâches assumées par l'Etat, le mode de travail de l'administration et le déroulement des processus de décision. Car, pour exercer son activité, l'administration publique est elle aussi tributaire d'une image positive dans l'opinion publique. Le Conseil fédéral veut :

- *proposer la création d'un office de médiation de l'administration fédérale, qui aidera les administrés, sur leur demande, à défendre leurs droits et leurs intérêts dans leurs rapports avec l'administration. Cet office aura également pour tâche d'indiquer à l'administration les possibilités qu'elle a de se rapprocher des citoyens tout en la préservant des reproches infondés. Un office de médiation militaire indépendant, dont le champ d'activité inclurait l'armée et l'administration militaire cantonale, pourrait être créé par une révision séparée de la loi d'organisation militaire. Cette modification serait coordonnée avec la loi fédérale relative à la création d'un office de médiation de l'administration fédérale, notamment pour ce qui est de l'élection des médiateurs et de leur statut;*

- *examiner, dans le cadre de la réforme gouvernementale, la possibilité d'introduire le principe de la publicité des activités de l'administration sous réserve des situations dans lesquelles le secret est requis. Cela signifie que l'administration est en principe tenue de produire ses dossiers lorsque des citoyens le demandent, et de les renseigner sur son action. Des exceptions devraient cependant être prévues dans les cas où des intérêts privés ou publics prépondérants exigent le maintien du secret ou lorsque la publication entraverait ou rendrait impossible la libre formation de l'opinion des organes de décision;*
- *élaborer une stratégie de relations publiques de l'administration et préparer un programme de formation et de perfectionnement à cet effet.*

2.1.3 Structures d'organisation

Objectif 60 : Assouplissement des structures d'organisation - Direction par objectifs

L'identification précoce des problèmes et une rapide mise en oeuvre des décisions acquièrent une importance grandissante pour l'efficacité des actions de l'Etat. Toutefois, la faculté d'adaptation dépend entre autres de la souplesse de l'administration. A cet égard, deux domaines sont particulièrement touchés : le droit du personnel ainsi que l'organisation des structures et des processus.

Le Statut des fonctionnaires, en vigueur depuis 1927, présente différentes lacunes qu'il n'est plus possible d'ignorer. Particulièrement grave est la réglementation exhaustive de certains domaines primordiaux, dans lesquels le Conseil fédéral, les départements et les entreprises devraient aujourd'hui disposer d'une plus grande marge de manoeuvre afin de conférer aux rapports de service une structure plus individuelle et mieux adaptée à leurs besoins. Outre la révision partielle déjà amorcée, le Conseil fédéral veut

- *proposer une révision totale du Statut des fonctionnaires. La nouvelle loi doit constituer un cadre, délesté des réglementations de détail, et offrir aux unités organisationnelles une plus grande liberté de décision et des possibilités d'adaptation des rapports de service aux tâches effectives.*

Une remise en question de toutes les structures qui favorisent de manière excessive la hiérarchisation et la division du travail s'impose

également, car elles ne sont souvent plus en mesure d'apporter la solution aux problèmes actuels. Il y a lieu de raccourcir les processus d'information et de décision par une atténuation des hiérarchies et de doter les unités décentralisées de compétences accrues. Les efforts visant à accroître l'efficacité par un déplacement des compétences décisionnelles exigent toutefois un renforcement des processus de direction. Ces derniers doivent toujours être vus comme des processus d'apprentissage. Le plus important des outils de direction est la fixation d'objectifs à chaque échelon de la hiérarchie.

En complément à la coordination des tâches intersectorielles, il convient de recourir davantage à des organisations de projets. Ainsi, les aspirations du personnel à de plus amples marges de manoeuvre et à davantage de responsabilités seront prises en compte. Le Conseil fédéral amorcera une politique de développement de l'organisation susceptible de :

- *promouvoir activement, à tous les échelons de la hiérarchie, un style de direction orienté vers les objectifs et les résultats;*
- *promouvoir activement les organisations de projets par une offre de formation appropriée et de meilleures perspectives professionnelles pour les chefs de projet.*

2.1.4 Personnel

Objectif 61 : Qualification du personnel

Désormais, la formation et le perfectionnement professionnels joueront un rôle sensiblement plus important au sein de l'administration fédérale. D'une part, les agents ont des besoins accrus. L'attrait d'une place de travail dépend de plus en plus des possibilités qu'elle offre sur le plan de l'épanouissement et du développement personnels. D'autre part, la nécessité de la formation et du perfectionnement se fait sentir plus fortement, dans la mesure où des effectifs réduits doivent exécuter un nombre accru de tâches dont la difficulté augmente constamment.

Au fur et à mesure que le temps passe, les connaissances spécialisées, l'expérience des processus administratifs et le bon sens perdent de leur importance au profit du savoir-faire en tant que somme de l'habileté,

des aptitudes et de la carrure personnelle. A cet égard, les éléments déterminants sont notamment la capacité de décision, les qualités sociales de même que l'engagement et le rayonnement.

Afin de développer la qualification de son personnel, le Conseil fédéral souhaite lancer une véritable offensive en matière de formation. A cet effet, il conviendra de mettre l'accent sur la qualité des offres de formation. Le Conseil fédéral entend :

- *placer la formation au coeur de ses efforts visant à promouvoir une politique du personnel axée de manière conséquente sur les besoins de l'administration. Il importe donc que l'enseignement soit en premier lieu orienté vers les problèmes;*
- *intégrer sciemment la formation dans une politique moderne en matière de personnel et d'organisation, de manière à en soutenir les processus de transformation de l'organisation;*
- *attacher une grande importance à l'amélioration de la transmission des connaissances, en recourant notamment à la formation en cours d'emploi ("training on the job") et à l'échange temporaire de personnel ("job rotation"), de même qu'à la combinaison de l'enseignement et de l'activité de conseil, notamment en matière de direction;*
- *prévoir, outre des cours interdisciplinaires et destinés à tous les échelons de la hiérarchie, une offre plus vaste à l'intention de groupes déterminés. Il s'agira notamment de combler certaines lacunes constatées dans la formation de la relève des cadres. De même, il convient d'offrir de nouvelles possibilités aux femmes, au personnel de secrétariat et aux apprentis. Des programmes d'échanges avec des institutions publiques ou privées devront être mis sur pied, en Suisse et à l'étranger.*

Objectif 62 : Fidélité et qualité de l'effectif
--

De nombreux signes indiquent que la pénurie de personnel qualifié perdurera. De plus, les conséquences des profonds changements enregistrés dans les valeurs de la société se font également sentir sur le marché de l'emploi. Des valeurs traditionnellement liées aux prestations, telles que le sens du devoir, l'aspiration à l'ordre, l'engagement personnel et l'inclination au travail sont en perte de vitesse. Désormais, les travailleuses et les travailleurs recherchent plutôt la satisfaction dans le travail, des tâches exigeantes et des possibilités d'épanouissement.

La concurrence que se livrent les employeurs pour obtenir du personnel qualifié et motivé constitue pour la Confédération l'un des grands défis des années nonante. Pour y faire face, elle se doit d'offrir des postes de travail attrayants qui reflètent sciemment les nouvelles valeurs dominantes. Il faut absolument réussir à satisfaire les aspirations et les exigences personnelles que suscite le poste de travail. Le Conseil fédéral s'attachera à :

- *créer un système de rémunération souple, qui tienne compte tant des aspects sociaux que de la situation du marché de l'emploi. L'introduction d'une composante de rendement offre en outre aux offices un nouvel instrument de direction;*
- *offrir, d'ici à 1995, au personnel de l'administration générale de la Confédération des modèles d'aménagement souple et individuel des horaires de travail;*
- *chercher des formes modernes d'information du personnel et de marketing;*
- *instituer une bourse centralisée de l'emploi, permettant de limiter les départs de collaboratrices et de collaborateurs qualifiés, de favoriser la mobilité d'un service et d'un département à l'autre ainsi que, à moyen terme, d'assurer une activité de médiation et de conseil en matière de carrières professionnelles;*
- *veiller particulièrement à la promotion des femmes. Il ne s'agit pas uniquement d'obéir à l'impératif de l'égalité de traitement. Cet objectif est également dans l'intérêt de l'administration car les femmes disposent en général d'excellentes facultés de communication, qui s'avèrent de plus en plus importantes dans un système de gestion moderne;*
- *continuer d'attacher une grande importance à la promotion des communautés linguistiques, en tant que reconnaissance explicite du caractère plurilingue de l'administration fédérale.*

2.1.5 Ressources

Objectif 63 : Accroissement de la rentabilité
--

Ce n'est pas d'aujourd'hui que le Gouvernement et l'administration se trouvent devant le dilemme suivant : les tâches attribuées à l'Etat ne cessent de se multiplier, alors que les moyens de les accomplir demeurent

rent généralement limités. L'amélioration du rendement constitue donc un souci permanent. La plupart des mesures prises à cet effet ces dernières années ont eu des répercussions favorables. Aujourd'hui, les possibilités de réaliser des économies par le biais de projets de rationalisation de grande envergure sont quasiment épuisées. Il convient de les relayer par des vérifications systématiques. En outre, les projets de rationalisation pure occultent largement les réflexions à long terme et comportent le risque de répercussions tardives fort coûteuses.

Enfin, l'utilisation rationnelle des moyens à disposition implique aussi une définition claire des priorités, ce qui présuppose un contrôle périodique des activités traditionnelles. Cela est d'autant plus important quand il s'agit de s'atteler à de nouvelles tâches. Il est dès lors indispensable de coordonner la planification des tâches et des ressources et d'en faire un instrument de direction intégré. Le Conseil fédéral entend :

- *affiner l'instrument de la planification intégrée des tâches et des ressources et créer notamment de meilleures conditions pour une planification approfondie des renoncements et des priorités;*
- *poursuivre de manière conséquente la réalisation des 24 programmes partiels restants du projet EFFI/Mesures interdépartementales et en achever la plupart d'ici à 1995. Il établira un rapport final détaillé sur les résultats du projet;*
- *prouvoir l'introduction du contrôle de gestion (controlling) aux niveaux des départements et des offices. Cet instrument devrait permettre une surveillance permanente des données les plus importantes, leur mise en relation avec les objectifs et les moyens et, de cette façon, une réaction rapide aux nouvelles évolutions.*

La mise en oeuvre rationnelle des moyens financiers et du personnel sera complétée par la meilleure utilisation possible des moyens matériels. En fait partie l'informatique, qui contribue notablement à augmenter la rentabilité et l'efficacité de l'administration. L'informatique est en mesure d'accroître la productivité du personnel, de le décharger de certains travaux de routine et donc d'augmenter ainsi son degré de satisfaction au travail. Elle constitue en outre un moyen auxiliaire indispensable au traitement et à la préparation des informations dont la quantité ne cesse d'augmenter. Par ailleurs, le raccordement des postes de travail à des installations modernes de communication contribuera au soutien et à la simplification de la collaboration au sein de l'administration fédérale et avec les services cantonaux.

Les bureaux sont également assimilés à des moyens matériels. En matière d'acquisition et de gestion des locaux, trois objectifs s'inscrivent en tête des préoccupations. D'une part, il importe que le plus grand nombre possible de locaux soient installés dans des bâtiments qui appartiennent à la Confédération; cette solution s'avère à long terme plus avantageuse que la location. D'autre part, il convient d'apporter des améliorations au niveau de l'organisation et de l'exploitation. Enfin, une gestion active des locaux s'impose.

En vue d'optimiser l'engagement des moyens matériels, le Conseil fédéral compte :

- *poursuivre l'automatisation et l'informatisation des postes de travail et mettre à disposition une offre adéquate de formation et d'assistance;*
- *veiller, par une saine gestion des locaux, à une meilleure utilisation des surfaces de bureaux disponibles;*
- *regrouper autant que possible les services et offices dispersés;*
- *réaliser, en divers endroits, des projets d'aménagement de quelque 2000 postes de travail et agrandir, selon les nécessités, le parc des places de travail appartenant à la Confédération par l'achat d'immeubles. Un crédit de programme spécial permettra à la Confédération d'agir rapidement et méthodiquement.*

V FINANCES

1 Politique financière et marchés financiers

La compétitivité et la stabilité économique dépendent dans une large mesure de la santé des finances publiques. Condition essentielle de la productivité de nos économies, elle détermine par ailleurs fondamentalement les politiques engagées à long terme. L'assainissement des finances à moyen terme n'est pas seulement capital pour que nous retrouvions une croissance économique régulière et un pouvoir d'achat stable de notre monnaie; il a également un impact au niveau international. En effet, la crédibilité dont jouit la politique sur les marchés est fonction de la solidité des finances publiques. Par conséquent, le rétablissement de l'équilibre budgétaire figure parmi les objectifs prioritaires de la législature à venir. Indépendamment de la gravité des conséquences des déficits chroniques, ceux-ci ne sont tout simplement pas admissibles du point de vue financier et économique. Non seulement ils portent atteinte à l'image de la Suisse mais en plus ils minent et entravent nos efforts visant à juguler l'inflation. Enfin, un tel contexte ne serait pas pour favoriser un rapprochement avec l'Europe. Ceci explique que les déficits annoncés dans le plan financier de la législature - déficits qui se chiffrent en milliards - ne sauraient tout bonnement être acceptés.

Les prestations requises de l'Etat ne peuvent être assurées avec le soin voulu que si les citoyennes et les citoyens sont disposés à en payer le prix par la voie des impôts. On notera cependant que toute augmentation d'impôt n'entraîne pas automatiquement un relèvement de la quote-part fiscale. L'écart préoccupant qui sépare le volume des dépenses de celui des recettes n'est pas dû uniquement à la forte croissance des dépenses. Il résulte également des faiblesses structurelles qui minent les recettes de la Confédération.

Le Conseil fédéral estime que l'effort principal doit porter sur l'assainissement des finances fédérales et le remplacement du régime financier qui expire à fin 1994. Une fois cet objectif atteint, on pourra alors s'atteler à la modernisation des impôts de consommation et à l'introduction de taxes d'incitation à caractère écologique. Les projets allant dans ce sens ne sauraient pour autant être renvoyés aux calendes grecques. Après l'adoption des dispositions constitutionnelles, donc encore

pendant la présente législature, le Conseil fédéral soumettra au Parlement des propositions concrètes concernant une réforme de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les travaux engagés en vue de l'introduction d'une taxe sur le CO₂ ont atteint un stade autorisant l'ouverture d'une procédure de consultation en 1992 s'il se révèle que cette taxe est nécessaire pour stabiliser les émissions de CO₂ jusqu'en l'an 2000. Celle-ci vise des objectifs écologiques et n'aurait pratiquement aucune incidence sur les finances de la Confédération vu que la totalité ou une large partie de son produit serait remboursé.

Les marchés financiers réclament une législation plus étoffée. Les pays de l'OCDE poursuivent en général un double objectif dans ce domaine : la déréglementation et la suppression des entraves à la concurrence d'une part, la garantie de la stabilité du système financier et l'amélioration de la protection des investisseurs d'autre part. La réputation et la confiance dont jouit une place financière se mesurent à la qualité de ses services et à l'efficacité des prescriptions et de la surveillance qui la régissent. La Suisse n'a pas échappé à la globalisation des marchés financiers ni à la tendance croissante des investisseurs à privilégier les investissements dans les titres ou dans de nouveaux produits financiers au détriment des placements bancaires. Si notre système de surveillance et notre législation bancaires actuels satisfont aux exigences internationales, les prescriptions régissant les fonds de placement doivent en revanche être adaptées aux nouvelles réalités; il en va de même des bourses et du commerce des titres qui seront soumis à une réglementation fédérale. Ces remaniements ont pour but d'harmoniser nos dispositions relatives à la protection des investisseurs et les mécanismes de fonctionnement du système avec les normes internationales et de créer les conditions permettant d'exercer une surveillance des transactions dépassant le cadre national. En outre, il convient de mettre en place une surveillance des fournisseurs de services financiers afin d'empêcher que des transactions douteuses ne s'effectuent en Suisse ou à partir de son territoire.

1.1 Objectifs et mesures

1.1.1 Stabilité de la quote-part des dépenses et assainissement des finances fédérales

Objectif 64 : Ajuster la croissance des dépenses de la Confédération à celle de l'économie; ramener les déficits à un niveau supportable jusqu'en 1995 et les supprimer à long terme

Dans une économie de marché à caractère social, les finances publiques sont censées encourager la stabilité et une croissance économique équilibrée. Il convient toutefois de rappeler que l'argent récolté par le biais de l'impôt ou par l'endettement ainsi que la politique appliquée en matière de dépenses entraînent des effets de redistribution. A cet égard, le Conseil fédéral a insisté maintes fois sur la nécessité d'adapter la croissance des dépenses à celle de l'économie (stabilité de la quote-part des dépenses) dans une conjoncture normale.

Des finances équilibrées supposent implicitement des recettes suffisantes pour financer les charges. A moyen terme, il nous faudra donc calquer la croissance des rentrées sur celle du produit intérieur brut (stabilité de la quote-part fiscale). Au vu de l'accroissement notable de la dette qui se profile, en raison notamment des moyens considérables que mobiliseront les grands projets d'infrastructure lancés dans le domaine des transports, le Conseil fédéral estime qu'on ne saurait tolérer des finances déficitaires à long terme; d'autant que les hypothèses se fondent sur des perspectives économiques plutôt favorables.

Ces prochaines années également, il est prévu de renoncer à un contrôle sélectif des dépenses à court terme. Comme jusqu'ici, il importe d'orienter les finances de la Confédération en fonction des objectifs à moyen terme que sont l'équilibre budgétaire ainsi que la stabilisation de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale. Une telle politique est prévisible pour l'économie et crée de bonnes conditions générales pour les décisions à prendre concernant les investissements à long terme.

Selon le plan financier, le déficit passera de 1,3 milliard en 1992 à quelque cinq milliards en 1995. L'assainissement des finances, objectif

ambitieux en soi, ne saurait être réalisé sans la mise en oeuvre de mesures de nature à accroître la substance fiscale et d'amputations budgétaires dans tous les domaines. Les recettes accusent une baisse de rendement et ne sont plus en mesure de suivre le rythme de la croissance économique, ce qui entraîne proportionnellement une baisse de la charge fiscale. Faute de mesures compensatoires, la quote-part fiscale, qui s'élevait à 9,2 pour cent en 1989, tombera à 8,7 pour cent en 1995. Les dépenses, quant à elles, ne cessent d'augmenter fortement. L'augmentation considérable des tâches de ces dernières années, conjuguée avec une absence de volonté manifeste de supprimer d'anciennes dépenses, ont provoqué une progression sensible de la quote-part des dépenses ainsi qu'une détérioration marquée de la base financière de la Confédération.

Les nouvelles tâches qui nous attendent dans les domaines des transports, de la formation et de la recherche ou l'aide accrue que nous entendons accorder à d'autres pays - pour ne citer que quelques points forts - ne pourront être réalisées que si certaines tâches existantes sont réduites. Mais rares devraient être les cas impliquant une remise en question du bien-fondé des tâches prescrites par la loi. Les aides financières et autres indemnités seront revues plutôt en fonction de leur caractère d'urgence et classées par ordre de priorité au sens de la loi sur les subventions. Quasiment tous les domaines seront touchés par le programme d'assainissement. Dans la mesure du possible, on fera en sorte que les bénéficiaires de subventions à faible revenu soient ménagés et l'on tiendra compte de la situation financière également précaire des cantons. D'aucuns préconisent à nouveau d'appliquer l'instrument du "frein aux dépenses" sous la forme d'une disposition constitutionnelle. En vertu de celle-ci, toute décision du Parlement en matière de dépenses allant au-delà des propositions du Conseil fédéral nécessiterait la majorité absolue des membres de chaque conseil. Simultanément à l'approbation du présent rapport, le Conseil fédéral a:

- *soumis aux Chambres fédérales un programme d'assainissement des finances de la Confédération comportant diverses mesures d'assainissement tant sur le plan des dépenses que sur celui des recettes des recettes ainsi qu'une formule instituant un "frein aux dépenses". Les mesures sont exposées sous le chiffre 3 du présent chapitre.*

1.1.2 Consolidation des recettes et modernisation du système fiscal

Objectif 65 : Consolider l'impôt fédéral direct et l'impôt sur le chiffre d'affaires et créer les bases constitutionnelles permettant de moderniser les impôts de consommation; instituer à moyen terme un impôt sur le chiffre d'affaires ayant un minimum d'incidences sur le plan de la concurrence et du commerce extérieur

Le projet de taxe sur la valeur ajoutée ayant échoué en votation populaire de 2 juin 1991, il s'avère malgré tout que la période de perception de l'impôt fédéral direct et de l'impôt sur le chiffre d'affaires expire à la fin de 1994. Notre marge de manoeuvre pour entreprendre une réforme de la fiscalité s'est encore rétrécie à la suite de cet échec. L'analyse des résultats de cette votation a mis en évidence entre autres un esprit de fronde de plus en plus généralisé contre tout remodelage fiscal.

Les objets de nature financière continueront certainement de susciter des débats passionnés dans l'arène politique. Vu les oppositions qui se manifestent contre toute augmentation des impôts de consommation et notamment contre une imposition des services assimilables aux biens de consommation (p. ex. l'hôtellerie et les coiffeurs), nous ne disposons d'aucune marge de manoeuvre pour supprimer la taxe occulte. En outre, pour des raisons financières et tenant aux effets de redistribution, il ne saurait être question d'alléger l'impôt fédéral direct. Avant tout, il importe donc de donner un fondement constitutionnel durable aux deux impôts principaux. Toujours au travers de la Constitution, il convient par ailleurs de jeter les bases qui permettront ultérieurement de transformer notre régime fiscal par la voie législative. Le système actuel devrait donc être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles normes légales. Dans le sillage du rapprochement avec l'Europe, nous pourrions ensuite moderniser les impôts de consommation par la voie législative et les harmoniser avec ceux de la Communauté. Il s'agira principalement d'étendre l'impôt sur le chiffre d'affaires aux services et d'éliminer la taxe occulte. Le Conseil fédéral:

- *a présenté un message concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux;*
- *présentera une loi sur l'impôt sur le chiffre d'affaires et une loi sur les impôts de consommation spéciaux une fois que les dispositions constitutionnelles et le programme d'assainissement auront été adoptés.*

1.1.3 Marchés financiers

Objectif 66 : Instaurer une réglementation et une surveillance efficaces et modernes, applicables aux services financiers et à ceux qui les fournissent

Depuis quelques années, les banques suisses ont tendance à créer les fonds de placement à l'étranger tout en continuant cependant de s'adresser spécifiquement à la clientèle suisse.

Cette évolution est due en partie au fait que la loi sur les fonds de placement, en vigueur depuis 1966, ne répond plus aux exigences actuelles. Les banques craignent que les parts de fonds de placement provenant de pays non membres de la CE ne soient plus négociables librement au sein de la Communauté. Aux fins de faciliter la gestion des placements, il est prévu d'assouplir la réglementation y relative qui s'avère dépassée et trop rigide. La protection des investisseurs ne devrait pas en souffrir puisque les exigences requises des responsables de la gestion des fonds seront renforcées de même que les obligations d'informer; en outre, une plus grande transparence sera exigée dans la présentation des comptes.

Le groupe d'étude mis sur pied par le Département fédéral des finances a reconnu la nécessité d'élaborer une loi fédérale sur les bourses et le commerce de valeurs mobilières (loi sur les bourses), ce qu'ont d'ailleurs également confirmé les milieux consultés à ce sujet. Buts de cette nouvelle loi : assurer la protection des investisseurs, garantir un fonctionnement normal du marché et ajuster notre système de surveillance aux normes internationales. Comme nous l'avons vu plus haut, ces mesures sont censées améliorer la protection des investisseurs et le fonctionnement du marché et créer les conditions propres à faciliter la coopération avec les autorités étrangères de surveillance; de plus, la législation suisse en la matière sera adaptée du même coup aux dispositions internationales, notamment à celles qui prévalent en Europe. La

compétitivité de la place financière suisse devrait en sortir renforcée. Cette loi fédérale sur les bourses régit l'autorisation d'exploiter une bourse et l'admission des commerçants; elle contient en outre des directives applicables au marché. En tant que loi-cadre, elle laisse une large place à l'auto-réglementation et institue une autorité de surveillance forte et efficace.

Les dispositions légales régissant les services financiers visent également à assurer la protection des investisseurs mais aussi à dissuader les jongleurs de la finance d'exercer leurs talents sur notre place financière. Le régime d'admission fera lui aussi l'objet d'une réglementation claire et précise dans ce domaine. A l'image de celle que connaît le secteur bancaire, une autorité de surveillance aura la charge de vérifier les agissements des intermédiaires financiers et de déceler les abus. Il n'a pas encore été déterminé si, entre autres, les gérants de fortune doivent être soumis à la loi sur les bourses ou faire l'objet d'une réglementation spéciale.

Le Conseil fédéral va:

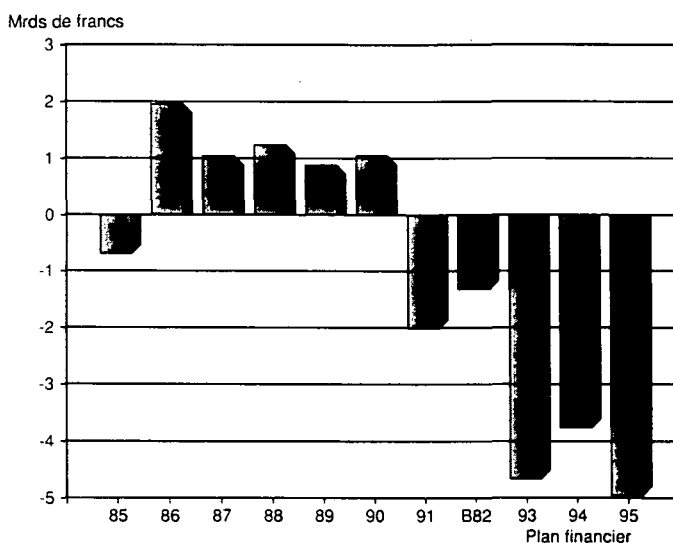
- *réviser la loi fédérale sur les fonds de placement en vue d'améliorer la surveillance des marchés financiers;*
- *proposer une loi fédérale sur les bourses ainsi que, le cas échéant, des dispositions légales applicables aux services financiers.*

2 Plan financier de la législature (avant l'assainissement des finances)

2.1 Vue d'ensemble

La situation favorable dans laquelle se trouvaient les finances de la Confédération au début de la dernière législature s'est complètement inversée en l'espace de quatre ans. Les mises en garde réitérées contre une aggravation des perspectives budgétaires ont été ignorées et qualifiées de pessimisme tendancieux. C'est ainsi que les craintes nourries il y a quatre ans se sont confirmées puisque le retour aux déficits pronostiqué pour 1991 dans l'ancien plan financier de la législature se vérifie : avec près de deux milliards, le découvert est même deux fois plus élevé que prévu. Malgré les nombreux signes avertisseurs, les responsables de la politique financière ont une fois de plus omis de prendre les mesures correctrices nécessaires. Cela est d'autant plus regrettable que les finances fédérales réagissent très lentement et difficilement aux ajustements en raison du caractère obligatoire de certaines dépenses et des diverses recettes fixées dans la constitution.

Résultats du compte financier 1985 - 1995



Les demandes des départements concernant le plan financier de la législature 1993-1995 ont donné lieu à une croissance des dépenses particulièrement forte, qui se traduit par des déficits annuels atteignant jusqu'à six milliards. Le conseil fédéral a consacré plusieurs séances à la mise au point du plan financier et procédé à d'importantes réductions de l'ordre de 2 à 2,7 milliards. Presque tous les domaines de l'activité publique en sont touchés. Les contraintes légales et plusieurs décisions prises récemment par les Chambres nous ont empêché de comprimer davantage les dépenses. Or, si l'on veut ramener leur dynamique à un niveau supportable à long terme, il faudra bien redimensionner celles qui ont une base légale. C'est là l'objectif des mesures d'assainissement (cf. chiffre 3). Après avoir été mis au point, le plan financier de la législature 1993-1995 (sans les mesures d'assainissement) présente les déficits suivants :

Aperçu du plan financier de la législature

Tableau 14

(sans les mesures d'assainissement)

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier 1993	1994	1995	$\Delta \varnothing$ % 1991/95
Dépenses	33 830	37 120	39 990	42 670	44 570	7,1
$\Delta\%$ année précédente		9,7	7,7	6,7	4,5	
Recettes	33 900	35 790	35 320	38 900	39 620	4,0
$\Delta\%$ année précédente		5,6	-1,3	10,1	1,9	
Résultat	+ 70	- 1 330	- 4 670	- 3 770	- 4 950	

Le plan financier de la législature reflète la générosité avec laquelle les décisions en matière de dépenses ont été prises ces dernières années ainsi que les faiblesses structurelles inhérentes aux recettes de la Confédération. A cela s'ajoute le fort renchérissement et les taux d'intérêt plus élevés en comparaison des périodes précédentes.

Ce plan repose sur des hypothèses dans l'ensemble optimistes quant à l'évolution de l'économie. Nous admettons que notre pays retrouvera le plein emploi durant la seconde moitié de la législature. Le renchérissement devrait redescendre à trois pour cent, ce qui permettrait au niveau de l'intérêt de baisser proportionnellement.

Aperçu des indicateurs économiques globaux

Tableau 15

	1992	1993	1994	1995
Croissance du PIB nominale (%)	5,5	5,0	5,0	5,0
réelle (%)	1,5	2,0	2,0	2,0
Renchérissement moyenne (%)	4,0	3,0	3,0	3,0
Taux d'intérêt à long terme	5,5	5,5	5,5	5,5
à court terme	6,0	6,0	5,0	5,0

Compte tenu de ces prévisions, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de créer un programme destiné à procurer des emplois, qui serait d'ailleurs peu propice à remédier aux difficultés actuelles dont les causes sont avant tout d'ordre structurel. Même sans stimuler particulièrement la demande, les finances publiques avec leurs déficits considérables et le taux de croissance élevé de leurs dépenses produisent un effet expansif durant les années 1991 et 1992. Les mesures d'assainissement que nous proposons n'atténueront nullement l'essor présumé de la conjoncture puisqu'elles n'exerceront leur effet qu'à partir de 1993 et qu'elles se borneront à ramener le taux de croissance des dépenses à un niveau plus ou moins acceptable.

Les dépenses inscrites au plan financier de la législature augmentent de 7,1 pour cent en moyenne par an. Les recettes ne parviennent pas à suivre cette progression excessive, ni d'ailleurs le rythme de développement de l'économie. Il s'ensuit une nette détérioration de tous les chiffres clés des finances fédérales. Les déficits atteignent un ordre de grandeur de cinq milliards durant les années impaires 1993 et 1995 et de quatre milliards en 1994, qui est une année à fortes recettes. Ils représentent 1,3 pour cent du produit intérieur brut, taux supérieur au record absolu enregistré en 1979 (1,7 mrd ou 1,1 % du PIB).

Il s'en faut donc de beaucoup pour que notre objectif visant à stabiliser la quote-part des dépenses publiques soit atteint en une période où l'économie évolue normalement. Cette quote-part devrait s'élever à 11,1 pour cent en 1995, valeur proche du record réalisé en 1976. A l'époque, notre économie traversait cependant une crise nettement plus profonde qu'aujourd'hui (baisse réelle de 1,4% du PIB) et un vaste programme destiné à promouvoir l'emploi (2,1 mrd) avait rehaussé le plafond des dépenses. La situation est inverse avec le

nouveau plan de la législature. Nous présumons un redressement de l'économie et aucun programme de relance n'est prévu de la part de l'Etat. Nous admettons un régime de plein emploi durant la seconde moitié de la législature et une croissance nominale de l'économie de cinq pour cent.

Une quote-part des dépenses fédérales de dix pour cent (soit à peu près la moyenne des dernières années) équivaudrait à des dépenses totales de quelque 41 milliards en 1995. Le plan financier dépasse cette somme de 3,6 milliards. Le programme d'assainissement permet certes de freiner cette hausse. Il n'empêche que l'objectif d'une quote-part stable des dépenses et d'une situation financière équilibrée ne peut être entièrement réalisé jusqu'au terme de la nouvelle législature.

2.2 Evolution des dépenses

Vue d'ensemble

En examinant de plus près l'évolution des différents groupes de tâches, on s'aperçoit que la dynamique des dépenses englobe tous les domaines civils. Les causes de cette évolution ont été exposées en détail dans les chapitres consacrés aux grandes options de la législature (cf. chap. III).

Aperçu des dépenses

Tableau 16

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \phi \%$ 1991/95
	1993	1994	1995			
Dépenses totales	33 830	37 120	39 990	42 670	44 570	7,1
$\Delta\%$ année précédente		9,7	7,7	6,7	4,5	
- Relations internationales	2 108	2 558	2 914	2 872	2 998	9,2
- Suisse et Europe	68	137	141	192	194	30,0
- Politique de sécurité	6 157	6 177	6 284	6 741	6 535	1,5
- Compétitivité	3 539	3 797	4 031	4 196	4 436	5,8
- Aménagement du territoire et environnement	8 981	9 751	10 737	11 222	11 754	7,0
- Sécurité sociale, culture, etc.	7 591	8 200	8 974	9 655	10 497	8,4
- Tâches diverses	5 381	6 495	6 906	7 787	8 157	11,0

Les grandes options absorbent plus de 80 pour cent des ressources de la Confédération. Les autres dépenses concernent l'administration générale, la justice et la police ainsi que les finances et les impôts.

Les chapitres ci-après traitant des investissements, de l'EEE, de l'endettement (charges nettes d'intérêts) et des dépenses de personnel comportent de plus amples détails sur l'évolution de certains postes de dépenses.

Les investissements de la Confédération et de ses régies et le financement des infrastructures dans le domaine des transports

La modernisation constante de notre appareil de production et de prestation de services ainsi que le développement de notre savoir-faire permettent en particulier de maintenir, voire d'améliorer la compétitivité de nos entreprises face à la concurrence internationale. Les investissements de la Confédération et de ses régies y contribuent eux aussi dans une mesure non négligeable. Les dépenses consacrées notamment à l'amélioration des infrastructures dans le domaine des transports et des télécommunications, mais également les investissements dans les hautes écoles ainsi que les subventions à la recherche constituent un soutien fondamental au développement à

long terme de notre pays pauvre en matières premières. Avec une part de 14 pour cent à l'ensemble des investissements de notre économie, les dépenses d'investissement de la Confédération et de ses régions contribuent en même temps à stabiliser la conjoncture. Leur progression annuelle de huit pour cent durant la période de 1991-1995 est nettement supérieure à la croissance présumée de l'économie.

Les investissements de la Confédération comprennent

- ceux qu'elle effectue pour ses propres besoins,
- les contributions à des investissements (à des tiers, aux entreprises et établissements fédéraux, aux cantons et aux communes) ainsi que
- les prêts et participations.

La part la plus élevée revient aux contributions à des investissements, qui représentent environ 70 pour cent des investissements financés par la Confédération. Elles sont consacrées à raison de plus de 90 pour cent aux cantons, qui utilisent ces fonds essentiellement pour la construction de routes. Ces contributions étant accordées en fonction de la capacité financière des destinataires, la Confédération exerce du même coup un important rôle de redistribution sur le plan de la péréquation financière.

D'après le plan d'investissement à moyen terme, les investissements des CFF augmentent à un rythme relativement modéré. Il est vrai que le plan ne contient pas les dépenses affectées à la construction projetée des transversales alpines, qui seront engagées après 1995. Quant aux investissements prévus dans le cadre de RAIL 2000, ils progresseront fortement. Budgétés à quelque 100 millions pour 1992, ils devraient atteindre pas moins de 750 millions en 1995. La poussée des investissements dans le secteur des transports, indépendamment de sa contribution au marché unique européen, se justifie tant du point de vue écologique que de celui de la politique des transports. Toutefois, pour obtenir les résultats espérés, il faut adapter les conditions-cadre en matière de transports et fixer davantage à l'avenir les coûts de la mobilité en fonction du principe de la causalité.

Pour leur permettre de financer le transit alpin, la Confédération prête aux CFF et au BLS les fonds nécessaires sous forme de crédits de construction. Afin d'éviter que le compte de résultats des entreprises des chemins de fer ne soit grevé dès la mise en chantier du projet, les intérêts sont ajoutés au crédit de construction. Ce n'est qu'à l'achèvement des étapes précédant la mise en exploitation que les crédits de construction, intérêts cumulés compris, sont transformés en

prêts à intérêt variable, remboursables sur soixante ans. Les calculs se fondent sur l'hypothèse que, durant cette longue période, la rémunération et l'amortissement de ces prêts pourront être financés par le produit supplémentaire des transports. Avec les modifications du projet décidées par le Parlement, le coût total de l'ouvrage est estimé à quelque 27,9 milliards aux prix courants (15,2 mrd aux prix de 1990). Ces chiffres ne comprennent pas les investissements qu'entraîne la solution transitoire pour le trafic par ferroutage à travers le Gothard et le Lötschberg. Pour avoir un aperçu général des coûts d'infrastructure dans le domaine des transports publics, il faudrait également prendre en compte les dépenses pour le projet "RAIL 2000" et pour l'encouragement des transports dans les agglomérations.

Selon les estimations actuelles, ces dépenses d'investissement grèveront le compte financier de 10,3 milliards, une partie de cette somme devant toutefois être couverte par le produit affecté des droits sur les carburants. Les 17,6 milliards restants feraient l'objet de prêts accordés directement par la trésorerie.

Conséquences financières de l'EEE

Il est difficile d'évaluer pour l'heure les conséquences financières de l'EEE, de sorte qu'il n'en est pas tenu compte dans les données du plan financier de la législature. L'étude du professeur Hauser sur les effets macroéconomiques de l'Accord instituant l'EEE admet un gain de productivité de quatre à six pour cent durant une période d'adaptation de dix ans, à la condition toutefois que la situation de l'emploi reste stable. Cette impulsion économique devrait influencer favorablement les rentrées fiscales de la Confédération, notamment l'impôt fédéral direct et l'ICHA. Ce nouvel apport trouve cependant sa contrepartie dans un surcroît de dépenses et des moins-values de l'ordre de 300 millions par an. A moins qu'il ne produise de sérieux chocs nécessitant une adaptation de notre économie ou de notre marché de l'emploi, l'Accord sur l'EEE ne devrait pas avoir de conséquences fâcheuses pour les finances fédérales. Le bilan s'aggraverait par contre rapidement si le chômage augmentait passagèrement ou s'il fallait s'attendre à des prestations supplémentaires dans le domaine social.

Evolution des dépenses de personnel

L'augmentation des dépenses de personnel, plus particulièrement de la rétribution du personnel, provient en premier lieu du taux de renchérissement supputé retenu pour établir la planification financière, soit

3,5 pour cent (1993) et trois pour cent (1994 et 1995). Il a été admis, conformément à la planification des postes établie pour la première fois et coordonnée avec les tâches et la planification financière, qu'en 1995 l'effectif serait à nouveau le même qu'en 1991. Le plan prévoit que 800 postes supplémentaires au total seront attribués aux départements civils et à la Chancellerie fédérale jusqu'en 1995. Une réduction de 800 postes a par contre été inscrite dans la planification pour le Département militaire fédéral. Cette compression s'opérant plus lentement que l'accroissement dans les secteurs civils, l'effectif de l'administration générale de la Confédération va dans l'ensemble augmenter légèrement jusqu'au milieu de la législature (cf. annexe A5).

Aperçu des dépenses de personnel

Tableau 17

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			Δ φ % 1995/91
	1993	1994	1995			
Dépenses de personnel	4 164	4 547	4 746	4 903	5 001	4,7
Δ% année précédente		9,2	4,3	3,3	2,0	
dont						
- Autorités	34	63	64	65	66	18,0
- Rétribution du personnel	3 318	3 653	3 816	3 919	4 031	5,0
- Assurances sociales	163	194	202	206	210	6,5
- Caisse de pension et de prévoyance	583	565	581	625	602	0,8

Les cotisations d'assurances sociales (AVS/AI/APG/AC) représentent un pourcentage donné de la rétribution du personnel. Leur accroissement provient de l'augmentation de la rétribution du personnel. Le relèvement des cotisations aux caisses de pensions et de prévoyance résulte en premier lieu de la garantie d'intérêts et de l'incorporation de l'allocation de renchérissement dans les rentes. Le recul des dépenses prévu pour 1995 est dû au fait que l'amortissement des allocations de renchérissement incorporée dans les rentes ne se montera plus qu'à huit millions au maximum au lieu de 68 millions les années précédentes.

2.3 Evolution des recettes

Vue d'ensemble

Évalué à quatre pour cent en moyenne par an, l'accroissement des recettes est modéré. Ce taux, qui est inférieur à la croissance économique présumée, s'explique par les faiblesses structurelles notoires des finances fédérales.

Environ 30 pour cent de l'ensemble des recettes sont réalisés en fonction du poids ou du volume. Cette part subit une érosion importante, en particulier lorsque le renchérissement est élevé. C'est ainsi que la part des recettes douanières dans les recettes totales, qui était d'environ 30 pour cent en 1970, est tombée à 12,5 pour cent selon le budget de 1992. Le produit des droits de timbre et de l'impôt anticipé a longtemps évolué dans le sens inverse. Grâce à leur croissance fulgurante observée au cours des années quatre-vingts, ces ressources sont parvenues à augmenter leur part dans l'ensemble des recettes à 20 pour cent (12,8 % en 1970). Cette évolution a certes permis de financer une part substantielle des nouvelles tâches. Ces impôts, qui accusent de fortes fluctuations parce qu'ils sont notamment liés à la place financière suisse, constituent hélas une base peu sûre pour le financement d'engagements à long terme. Le produit des droits de timbre tend d'ailleurs à régresser depuis la fin des années quatre-vingts. Si le souverain accepte la réforme fiscale, il faut craindre un manque à gagner supplémentaire de l'ordre de 400 millions. D'autre part, si les pronostics annonçant une baisse du niveau de l'intérêt se vérifient, les recettes de l'impôt anticipé elles aussi n'augmenteront plus qu'à un rythme modéré. Seul le produit de l'impôt fédéral direct pourrait croître plus rapidement que la moyenne durant la nouvelle législature (8% par an). Sur la base de la valeur surélevée inscrite au budget de 1991, on prévoit en revanche pour l'IchA une croissance moyenne d'un peu plus de quatre pour cent seulement durant cette période de quatre ans. Si l'on se fonde toutefois sur le résultat effectif de l'exercice écoulé, cette croissance est évaluée à 5,5 pour cent.

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'évolution des principales recettes.

Aperçu des recettes

Tableau 18

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			Δ φ % 1995/91
	1993	1994	1995			
Recettes totales	33 900	35 790	35 320	38 900	39 620	4,0
Δ% année précédente		5,6	-1,3	10,1	1,9	
dont						
- Impôt fédéral direct	6 550	8 150	7 800	9 100	8 750	7,5
- Impôt anticipé	3 950	4 650	3 900	4 700	4 550	3,6
- Droits de timbre	2 400	1 950	1 620	1 675	1 740	-7,7
- Impôt sur le chiffre d'affaires	10 700	10 750	11 350	11 950	12 600	4,2
- Impôt sur le tabac	945	995	1 015	1 015	1 015	1,8
- Droits d'entrée	1 209	1 210	1 281	1 311	1 342	2,6
- Droits sur les carburants	3 180	3 260	3 320	3 410	3 500	2,4
- Taxes agricoles	504	486	487	494	494	-0,5
- Revenus des biens	779	1 010	1 050	1 221	1 370	15,2
- Excédent de recettes de la CFA	1 758	1 556	1 658	1 734	1 763	0,1

L'évolution des principales recettes fiscales est commentée ci-après.

Impôt fédéral direct

Les recettes de l'impôt fédéral direct ont augmenté d'un peu plus de huit pour cent en moyenne durant les 15 dernières années, soit à un rythme nettement plus rapide que celui du produit intérieur brut, bien que les effets de la progression à froid aient été compensés depuis 1985. La part de ces recettes dans les recettes totales est légèrement supérieure à 20 pour cent.

Nous comptons avec une augmentation moyenne du produit de cet impôt de 7,5 pour cent durant la période de 1992 à 1995, les prévisions pour les années 1992/93 étant bien meilleures que pour les deux années suivantes. Les recettes de la période de taxation 1991/92, qui seront réalisées en 1992 et 1993, se fondent sur les revenus et les bénéfices des années 1989 et 1990, qui étaient encore favorables du point de vue économique. Les revenus des personnes physiques, tout comme les bénéfices des personnes morales, ont progressé d'environ 14 pour cent durant ces années comparativement à la période précédente. L'impôt

fédéral direct encaissé pendant les années du plan financier 1994 et 1995 (période de taxation 1993/94) sera calculé d'après les revenus et bénéfices des années 1991 et 1992. Alors que les revenus des personnes physiques devraient croître à peu près au même rythme qu'en 1989 et 1990, le taux d'accroissement des bénéfices réalisés par les personnes morales risque de baisser de moitié environ par suite du ralentissement des affaires.

Durant les deux périodes de taxation susmentionnées, le renchérissement élevé obligera la Confédération à compenser les effets de la progression à froid. Le renchérissement de 7,1 pour cent accumulé jusqu'à fin 1989 sera compensé durant la période de taxation 1991/92, ce qui entraînera des moins-values d'environ un milliard. Le renchérissement est évalué à quelque dix pour cent au total durant les deux années 1990 et 1991, de sorte que les pertes de recettes dues à la compensation des effets de la progression à froid sont estimées à 1,7 milliard au cours de la période de taxation 1993/94.

Impôt anticipé

Le produit de l'impôt anticipé résulte de la différence entre les encaissements et les remboursements. Il est tributaire du cycle bisannuel de recouvrement des impôts, en raison de la procédure de remboursement. Ainsi, dans des conditions d'intérêt normales, il est en forte augmentation les années paires et en régression les années impaires.

Durant la période de planification, les recettes de l'impôt anticipé augmenteront vraisemblablement à un rythme d'environ 5,5 pour cent en moyenne par an, après avoir connu une hausse exceptionnelle de près de 15 pour cent en moyenne annuelle entre 1987 et 1991. Pour l'essentiel, le repli attendu des taux d'intérêt est à l'origine de ce fléchissement. En particulier, les recettes provenant des intérêts versés sur les avoirs de la clientèle n'augmenteront plus que faiblement par suite d'une normalisation des structures d'intérêt. Elles seront non seulement affectées par la baisse des taux à court terme, mais également par les réallocations de portefeuilles en faveur de placements à plus long terme. Les principaux facteurs de croissance sont donc les intérêts servis sur les obligations et les bons de caisse ainsi que les dividendes d'actions. Les recettes de l'impôt anticipé devraient dépasser les 25 milliards en 1995.

La quote-part des remboursements de l'impôt anticipé par rapport aux recettes a marqué une tendance à la hausse au cours des vingt der-

nières années. Cette évolution s'explique par l'accroissement qu'ont enregistré les remboursements à des requérants étrangers à la suite de l'augmentation des conventions de double imposition, d'une part, et par l'importance grandissante de l'épargne gérée par les investisseurs institutionnels, d'autre part. Cette tendance est encore renforcée, durant la législature, par l'effet que les taux d'intérêt élevés ont produit ces dernières années sur les remboursements. Dans ces conditions, la quote-part pourrait dépasser 80 pour cent en moyenne.

La croissance annuelle du produit brut de l'impôt anticipé - soit la différence entre les rentrées et les remboursements - accusera par conséquent un net ralentissement (3,6 % en moyenne) par rapport à la période précédente 1987-1991 (+19,1%). Notons cependant que des résultats records avaient été enregistrés en 1988 comme en 1990, où l'augmentation était respectivement d'environ 40 et 50 pour cent.

Droits de timbre

L'établissement d'estimations relatives aux droits de timbre est particulièrement malaisé en raison de l'impossibilité de prévoir l'évolution des marchés financiers, et notamment des marchés boursiers. Un revirement des perspectives de rendement dû à l'évolution économique, mais aussi certains événements inattendus (guerre du Golfe) ou un changement d'atmosphère peuvent influencer rapidement et profondément les opérations boursières et d'émission en affectant le produit des droits de timbre.

Au cours de la première moitié des années quatre-vingts, les droits de timbre ont connu une forte croissance se situant en moyenne à plus de 20 pour cent par an. Leur part dans les recettes fiscales a doublé en l'espace de six ans (1980 : 4,8%; 1986 : 9,5%). Leur produit a nettement diminué sous l'effet de la chute des cours boursiers en 1987 et 1990. De plus, ils ont été affectés par l'exode de différentes transactions financières à l'étranger. En particulier, les recettes provenant du droit d'émission sur les certificats de fonds de placement ainsi que du droit de négociation sur le commerce de titres étrangers ont accusé un recul sensible.

Durant la prochaine législature, le rendement des droits de timbre sera non seulement soumis à des facteurs économiques imprévisibles de par leur nature, mais il dépendra également de l'issue de la prochaine votation populaire concernant la réforme adoptée par les Chambres et prévoyant des allègements fiscaux de l'ordre de 400 millions par an.

Les recettes provenant des droits de timbre devraient encore diminuer au cours de cette législature. En 1995, leur part dans l'ensemble des recettes fiscales retombera vraisemblablement au niveau enregistré au début des années quatre-vingts. Sous l'effet du redressement conjoncturel attendu, on prévoit pour 1992 une légère reprise des activités financières soumises aux droits de timbre, mouvement qui devrait se prolonger sur toute la législature, sauf choc majeur intervenant sur les marchés financiers. Cependant, comme la révision de la loi sur les droits de timbre entraînera un manque à gagner d'environ 400 millions par an, le produit de ces droits risque de redescendre en 1995 au niveau qu'il avait atteint au milieu des années 80. Si la réforme est rejetée par le souverain, les recettes s'amélioreront d'autant. Le plan financier de la législature ne tient pas compte des pertes, évaluées à quelque 150 millions par an, qui résulteraient d'une éventuelle abrogation des "prescriptions de syndication". En vertu de ces dispositions de la loi sur les banques, l'émission d'emprunts de débiteurs étrangers est réservée aux établissements bancaires suisses soumis à la loi sur les banques.

Impôt sur le chiffre d'affaires (IChA)

Représentant près d'un tiers des recettes fiscales, l'IChA constitue la principale source de recettes de la Confédération. Son produit a augmenté d'environ sept pour cent en moyenne par an depuis 1975, taux supérieur de plus d'un point de pourcentage à celui de la croissance économique. Cette évolution est attribuable aux relèvements du taux de l'impôt, d'une part, et à la vive demande de consommation et d'investissement observée au cours de ces dernières années, d'autre part.

Durant la législature, il est prévu que les recettes de l'IChA suivront le rythme d'expansion de l'économie. On admet qu'elles croîtront d'environ 5,5 pour cent en moyenne par an. L'IChA demeurera ainsi un soutien important des finances fédérales, même si les services continuent d'en être exonérés. Or cette faveur devra être supprimée si l'on veut éliminer la taxe occulte.

Recettes douanières

Les recettes provenant des droits d'entrée ont augmenté de moins d'un pour cent durant les 15 dernières années. La stagnation des rentrées est essentiellement imputable aux divers démantèlements tarifaires opérés aussi bien dans le cadre du GATT que des accords de libre

échange conclus avec la CE et l'AELE. Mais le système de la tarification au poids ou à la quantité a également contribué à ce que la part des droits d'entrée dans le total des recettes fiscales sera inférieure à quatre pour cent en 1995, alors qu'elle était encore de 25 pour cent en 1960. La croissance moyenne de ces droits est évaluée à 2,6 pour cent durant la législature, ce qui équivaut à une diminution réelle vu le renchérissement présumé. Les chiffres du plan financier ne tiennent pas compte du manque à gagner que risque d'entraîner la suppression progressive des barrières douanières. L'entrée en vigueur des conventions et l'ampleur des pertes consécutives aux accords que l'on envisage de conclure avec les pays de l'Est et la Turquie ainsi que dans le cadre du cycle d'Uruguay du GATT ne sont en effet pas encore connues.

Les droits sur les carburants subissent eux aussi une constante érosion due au système de la tarification au poids. La croissance moyenne des recettes provenant des droits de base et de la surtaxe a atteint un peu moins de quatre pour cent durant les 15 dernières années. La part des droits sur les carburants dans l'ensemble des recettes fiscales étaient d'environ onze pour cent. La consommation de carburants a augmenté plus rapidement durant les années quatre-vingts qu'au cours des années septante. Cette évolution provient essentiellement de l'essor économique, d'une forte augmentation de la mobilité et de la tendance des automobilistes à acheter des voitures plus grandes et plus puissantes. On admet cependant que la tendance se modifiera quelque peu puisque la croissance moyenne des recettes provenant des droits sur les carburants est évaluée à 2,4 pour cent seulement sur toute la législature.

Les estimations de recettes ne tiennent pas compte des recettes supplémentaires qu'entraînera la majoration des droits de base sur les carburants dans le cadre du programme d'assainissement (cf. chiffre 3 du présent chapitre).

2.4 Evolution de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale

La quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale sont des indicateurs de la grandeur du secteur public et des charges que l'Etat impose aux contribuables. En ce sens, ils jouent un rôle important dans le débat budgétaire.

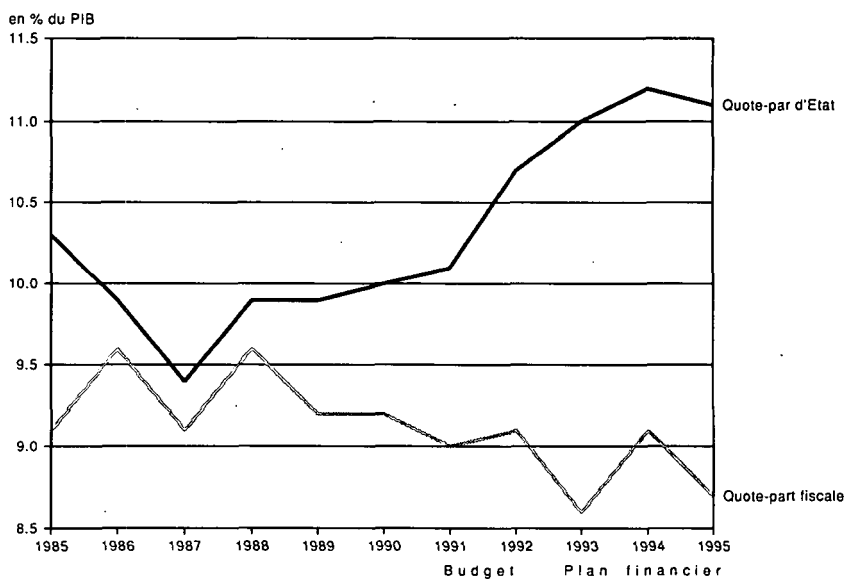
Quote-part des dépenses et quote-part fiscale de la Confédération

Tableau 19

(Dépenses et recettes fiscales par rapport au PIB, en %)

	Quote-part des dépenses	Quote-part fiscale
1985	10,3	9,1
1986	9,9	9,6
1987	9,4	9,1
1988	9,9	9,6
1989	9,9	9,2
1990	10,0	9,2
1991	10,1	9,0
1992	10,7	9,1
1993	11,0	8,6
1994	11,2	9,1
1995	11,1	8,7

Evolution de la quote-part d'Etat et de la quote-part fiscale



Il convient toutefois d'être prudent en interprétant ces indicateurs et en établissant des comparaisons avec l'étranger. Une grande part de l'influence de l'Etat s'exerce en effet par la mise en place de normes juridiques qui peuvent être aménagées de manière fort différente sans que la quote-part de l'Etat en soit affectée. Ainsi, le fait de recourir essentiellement à des normes dans le domaine de l'environnement et non à des instruments de l'économie libérale n'augmente pas la quote-part de l'Etat. Il n'empêche que l'influence de ce dernier s'accroît. La structure des dépenses fédérales et la qualité des prestations publiques ne sont pas non plus prises en compte par la quote-part de l'Etat, bien qu'étant fort intéressantes pour évaluer le rôle de celui-ci. Cette quote-part n'est donc pas un paramètre indiquant par lui-même l'influence de l'Etat, mais seulement un indice sommaire qui a une certaine valeur significative par rapport à une période donnée.

Ces dernières années, nous nous sommes efforcés avec succès de stabiliser ce ratio. Il progressera par contre sensiblement au cours des prochaines années si l'on ne prend pas des mesures palliatives. Selon le plan financier de la législature, il passera de 9,9 pour cent en 1989 à 11,1 pour cent en 1995, atteignant ainsi un niveau inégalé depuis 1976/77. Cette tendance ne peut être freinée sans les réductions de dépenses proposées par le programme d'assainissement.

En ce qui concerne la quote-part fiscale, qui constitue le second critère sur lequel se focalise le débat politico-financier, elle mesure la charge d'impôts supportée par l'ensemble de l'économie ou, en d'autres termes, la part du revenu national allouée aux pouvoirs publics pour l'exécution de leurs tâches. En 1989, la quote-part fiscale de la Confédération s'élevait à 9,2 pour cent. Selon le plan financier, elle baissera à 8,8 pour cent jusqu'en 1995. Cette évolution met en évidence la lente érosion à laquelle sont soumises les recettes fiscales. Les relèvements d'impôts prévus par le plan d'assainissement ne constituent en fait qu'une compensation du manque à gagner et n'entraînent donc pas une augmentation notable de la charge fiscale supportée par notre économie.

2.5 Considérations relatives à l'endettement

Les déficits annoncés dans le plan financier et les énormes besoins financiers dont font état les deux régies vont obliger la Confédération à chercher de nouveaux moyens pour lever des fonds. Durant les années à forte croissance, elle a pu rembourser quelque quatre milliards aux marchés monétaire et financier. Toutefois, si les déficits prévus devaient se confirmer ces prochaines années, le montant de sa dette risque bien de remonter à quelque 30 milliards de francs. Ajoutons que ce chiffre ne comprend pas les fonds de la Caisse fédérale d'assurance qui prêtera ces prochaines années quelque cinq milliards de plus à la Confédération. En tout état de cause, les déficits budgétaires cumulés de la Confédération, des cantons et des communes reflètent une augmentation préoccupante de la dette publique eu égard à l'économie nationale.

Des finances déficitaires ne limitent pas seulement l'Etat dans son action. Elles ont également des retombées négatives sur l'économie en provoquant une dégradation des conditions de base. Une augmentation de la dette de la Confédération exerce en effet une pression accrue sur les taux d'intérêt. Par ailleurs, elle entrave les efforts visant à maîtriser l'inflation, ce qui affaiblit du même coup la valeur du franc. En raison des difficultés financières qui s'annoncent, on constate aujourd'hui déjà que la solvabilité de la Confédération sur le marché des capitaux s'est quelque peu détériorée.

Les effets d'une augmentation des taux d'intérêt due à un gonflement de la dette du secteur public ne peuvent être traduits que sous la forme de tendances. Si les intérêts servis sur les emprunts des collectivités publiques ne parviennent pas à compenser les effets négatifs de la hausse du coût du crédit et des loyers, la demande des ménages devrait s'en ressentir défavorablement. De plus, les entreprises auraient également à pâtir de l'accroissement du loyer de l'argent sur le plan des coûts; dans un contexte de concurrence de plus en plus tendu, les effets d'une telle hausse se répercutent inmanquablement sur la rentabilité et, partant, sur l'emploi ou le niveau des salaires.

Un endettement élevé obligerait la Confédération à affecter une plus grande part de ses recettes à la rémunération des emprunts. Cette forte augmentation de la charge d'intérêts restreindrait du même coup sérieusement sa liberté d'action sur le plan financier. Faute de mesures correctrices, les intérêts passifs devraient doubler jusqu'en 1995 pour atteindre 3,5 milliards selon le plan financier. Plus les emprunts aug-

mentent, plus la charge nette d'intérêts croît également. En 1989, cet important indicateur financier s'élevait à 3,2 pour cent du montant total des recettes; en 1995, il pourrait passer à 5,4 pour cent. Certes, ce chiffre n'a rien de dramatique mesuré à l'aune des valeurs étrangères. Néanmoins, lorsqu'on se rappelle que la charge nette d'intérêts représente grosso modo le montant des subventions versées par la Confédération aux Hautes Ecoles ou aux caisses-maladie, on mesure combien les moyens financiers s'en trouvent réduits.

Evolution de la charge nette d'intérêts

Tableau 20

en mio	B 1991	B 1992	Plan financier			$\Delta \phi \%$ 1991/95
	1993	1994	1995			
Charge nette d'intérêts	1 110	1 305	1 763	1 897	2 148	17,9
$\Delta\%$ année précédente		17,6	35,1	7,6	13,2	
- Intérêts passifs	1 855	2 278	2 776	3 081	3 482	17,1
- Rendement du capital	745	973	1 013	1 184	1 334	15,7

3 Le programme d'assainissement

Le Conseil fédéral a procédé à des coupes ciblées - représentant pas moins de 2,0 à 2,7 milliards par an - dans les budgets requis par les départements. Ces budgets comprennent également les dépenses décidées à l'avance pour de futurs projets. Vu qu'il a fallu relever entre autres les dépenses consacrées à la rémunération des emprunts et aux paiements directs dans l'agriculture lors de la mise au point finale du plan financier, le montant net des économies attendu s'en est trouvé quelque peu diminué.

Les déficits se chiffrant malgré tout en milliards, le Conseil fédéral a décidé d'établir le plan financier en tenant compte judicieusement et dans la mesure du possible des amputations supplémentaires que le Parlement avait opérées dans le budget 1992. Les dépenses ont pu ainsi être réduites une nouvelle fois de 300 à 400 millions par an. Ce faisant, le Conseil fédéral est allé aux limites de ce que lui permet la loi. D'où sa détermination de revendiquer plus de moyens au niveau de la Constitution, de la loi et des ordonnances pour retrouver une certaine liberté d'action sur le plan des dépenses et des recettes.

Mesures d'assainissement

Tableau 21

en mio	B 1992	Plan financier		
		1993	1994	1995
Réductions des dépenses	-	1 385	1 725	2 000
- Prolongation des réductions opérées dans le budget 1992 ^{*)}	-	400	310	290
- Réductions décidées ^{*)}	-	110	250	270
- Mesures d'économie ciblées	-	110	210	250
- Réductions linéaires	-	635	695	790
- Economie sur les intérêts passifs	-	130	260	400
Recettes supplémentaires	-	1 910	2 130	2 350
- Droits sur les carburants (IChA compris)	-	1 660	1 730	1 800
- Impôt sur le tabac	-	50	200	350
- Bénéfices de la BNS	-	200	200	200

^{*)} figurent déjà dans le plan financier de la législature

Même si toutes les mesures proposées par le Conseil fédéral étaient appliquées, l'équilibre des finances ne serait malgré tout pas tout à fait atteint d'ici 1995 quoique les déficits restants auraient retrouvé un ordre de grandeur acceptable.

Les mesures visant les dépenses se traduisent par des économies ciblées et durables d'une part et par une amputation linéaire des contributions quasi générale de 10 pour cent d'autre part. Les réductions ciblées touchent divers domaines tels que la culture, la recherche, les transports publics, l'agriculture, la sylviculture et la promotion économique. Elles n'impliquent pas une remise en question fondamentale des tâches de l'Etat mais un réajustement de son soutien financier. Instrument calqué sur les mesures d'économie arrêtées au début des années 80, les réductions linéaires touchent en principe les aides financières comme les indemnités au sens de la loi sur les subventions. En sont exclus les aides octroyées sur la base d'accords passés entre Etats ainsi que les secteurs faisant l'objet de réductions ciblées. Le Conseil fédéral devrait par ailleurs être habilité à exempter totalement ou en partie les cas de rigueur de cette mesure. Le taux de la réduction s'élève en principe à dix pour cent. Toutefois, certains domaines, tels que les subventions octroyées aux Hautes Ecoles et les prestations versées par la Confédération à l'AVS et à l'AI ne seront amputées que de cinq pour cent.

La réduction linéaire des subventions est une mesure générale, frappant sans nuances, dont le caractère d'urgence en limite les effets à trois ans. Une fois ce délai écoulé, elle devrait être remplacée par un programme complémentaire prévoyant des mesures d'économie durables.

Dépenses avant et après assainissement

Tableau 22

(Taux de croissance annuels moyens de 1991-1995, en %)

Groupes de tâches	avant assainissement	après assainissement
- Relations avec l'étranger	9,4	7,4
- Défense nationale	1,5	1,4
- Formation et recherche fondamentale	7,0	6,3
- Prévoyance sociale	8,9	8,0
- Trafic	6,7	6,2
- Agriculture	7,2	5,9
Groupes spécifiques		
- Dépenses courantes	7,2	6,3
- Dépenses d'investissement	6,9	6,2

En comparant les taux de croissance des principaux groupes de tâches avant et après les mesures d'assainissement, on constate qu'ils se situent encore nettement au-dessus du taux de croissance économique présumé (env. 5% par an en moyenne) du moins pour ce qui touche les domaines civils. Les mesures d'assainissement n'entraînent pas de baisse réelle mais simplement une progression atténuée des engagements financiers de la Confédération. Exception faite du domaine militaire et des transports, les autres groupes accusent une croissance des dépenses sensiblement plus forte que celle enregistrée durant la législature écoulée.

Les dépenses d'investissement affichent un recul moins prononcé que les dépenses courantes. En dépit de ces coupes budgétaires, la croissance moyenne de ces deux groupes de dépenses dépassera encore nettement celle du produit intérieur brut durant la législature.

Une fois de plus, les dépenses votées par le Parlement vont au-delà des propositions du Conseil fédéral. Au cours des cinq dernières années, ses décisions ont engagé des dépenses représentant 1,5 milliard de plus que ce qu'avait proposé le Conseil fédéral. La question de

l'instauration du "frein aux dépenses" reviendra donc sur le tapis en sus des différentes mesures d'économie. En vertu de cet instrument, qui prendrait la forme d'une disposition constitutionnelle, toute décision du Parlement en matière de dépenses allant au-delà des propositions du Conseil fédéral fera l'objet d'un vote spécial (acceptation à la majorité absolue des membres de chaque conseil).

Il ne suffira pas de réduire les dépenses pour rééquilibrer les finances. Si l'on tentait de combler ce déficit de cinq milliards uniquement par le biais de mesures d'économie, il est à craindre que les activités de l'Etat et la croissance de l'économie ne subissent des retombées indésirables. Afin de redresser la situation, le Conseil fédéral entend par conséquent proposer des mesures sur le plan des dépenses, mesures qui ne devraient cependant pas toucher les deux principales ressources de la Confédération que sont l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct.

Le relèvement de 25 centimes par litre du droit de base sur les carburants constitue le pilier de ces propositions. Ce droit n'a plus été majoré depuis 1936. En raison de l'inflation, l'imposition des carburants a été fortement minée et a baissé de plus de la moitié en termes réels. En outre, les pays voisins ont augmenté sensiblement certains impôts sur les carburants ces dernières années si bien que la Suisse est devenue un îlot à prix avantageux dans ce domaine. La moitié du surplus des recettes est affectée obligatoirement au compte routier. Les cantons reçoivent également une part s'élevant à 12 pour cent. Le plan financier tient compte déjà de l'éventuel accroissement des dépenses routières résultant du relèvement des droits sur les carburants. Le Conseil fédéral entend ne pas laisser gonfler la réserve alimentée par les droits de douane sur les carburants. Si l'entrée en vigueur de cette augmentation du droit de base devait ne pas avoir lieu ou être repoussée, il conviendrait alors de revoir le plan financier ainsi que les programmes de construction routiers.

Le Conseil fédéral prévoit par ailleurs de relever graduellement l'impôt sur le tabac et de répartir une part équitable du bénéfice de la Banque nationale entre la Confédération et les cantons qui recevraient respectivement 1/3 et 2/3 de la somme. Enfin, il propose d'abroger la disposition constitutionnelle interdisant les casinos en Suisse. Il ne faudrait cependant pas s'attendre à des plus-values avant la législature suivante.

Etant donné que les perspectives financières des cantons s'aggravent également rapidement, l'assainissement des finances fédérales ne saurait s'opérer au détriment de ces derniers. Il convient, d'une part, de

renoncer à des réductions linéaires dans certains domaines (notamment les routes, l'agriculture de montagne) ou d'appliquer des taux de réduction plus faibles (aide aux universités). D'autre part, les cantons profitent des recettes supplémentaires découlant du relèvement des droits sur les carburants ainsi que du bénéfice de la Banque nationale qui leur est versé. En définitive, les mesures d'assainissement ne devraient avoir pour le moins aucune incidence sur les finances cantonales. Il est prévu de tenir compte des intérêts légitimes de la péréquation financière en prenant en considération la capacité financière lors de la répartition du bénéfice accru de la Banque nationale. La Conférence des directeurs cantonaux des finances et le Département fédéral des finances ont en outre institué un groupe de travail mixte chargé d'étudier la possibilité de prendre des mesures communes pour assainir les finances de la Confédération et des cantons. Ce groupe aura notamment pour tâche d'examiner dans quels domaines la réduction des subventions fédérales peut être accompagnée d'un assouplissement des délais et des conditions.

Si les réductions de dépenses et les recettes supplémentaires proposées par le Conseil fédéral sont adoptées, le plan financier se présentera comme suit :

Dépenses et recettes totales
(après assainissement)

Tableau 23

en mio	B	B	Plan financier			$\Delta \phi \%$ 1991/95
	1991	1992	1993	1994	1995	
Dépenses	33 830	37 120	39 120	41 530	43 150	
$\Delta\%$ année précédente		9,7	5,4	6,2	3,9	6,3
Recettes	33 900	35 790	37 230	41 030	41 960	
$\Delta\%$ année précédente		5,6	4,0	10,2	2,3	5,5
Résultat	+ 70	-1 330	-1 890	-500	-1 190	
Quote-part des dépenses		10,7	10,7	10,8	10,7	
Quote-part fiscale		9,1	9,0	9,5	9,2	

APPENDICE

- A1 Liste des objets des Grandes lignes de 1991-1995
- A2 Autres projets de la législature 1991-1995
- A3 Initiatives populaires pendants et annoncées
- A4 Plan financier de la législature
- A5 Planification de l'effectif du personnel 1993-1995
- A6 Exécution des objets des Grandes lignes 1987-1991

A1 LISTE DES OBJETS DES GRANDES LIGNES 1991-1995

<u>Objet</u>	<u>Approba- tion par le CF</u>	<u>Rapport (ch.)</u>
--------------	--	--------------------------

1. Relations internationales

R1	Rapport sur la politique étrangère	1992	III/1.1.1
R2	Rapport sur la politique de neutralité de la Suisse	1992	III/1.1.1
R3	Ratification de diverses conventions internationales concernant la lutte contre les stupéfiants (divers AF) et législation d'exécution sur la lutte contre le trafic de stupéfiants, le crime organisé et le blanchissage d'argent	à partir de 1992	III/1.1.5

2. La Suisse et l'Europe

R4	Message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE/Messages complémentaires	1992	III/2.1.1 III/4.1.1
R5	Rapport relatif à l'adhésion de la Suisse à la CE (3 ^e rapport sur l'intégration)	1992	III/2.1.1
R6	Ratification de la Charte sociale européenne	1994	III/2.1.1

R7	Révision de la législation sur le nombre, l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers	1994	III/2.1.3
----	--	------	-----------

3. Politique de sécurité

R8	Création d'un contingent suisse de casques bleus et autres mesures destinées au maintien de la paix (LF et divers AF)	1993	III/3.1.1
R9	LF concernant le renforcement du contrôle des exportations de marchandises et de technologies, notamment en matière d'armes ABC et de missiles	1993	III/3.1.1
R10	Rapport sur le plan directeur de l'armée 95	1992	III/3.1.2
R11	Organisation des troupes 95 / Organisation militaire	1993	III/3.1.2
R12	Rapport sur le plan directeur de la protection civile 95	1992	III/3.1.2
R13	Révision de la législation sur la protection civile et autres adaptations dans le domaine de la défense générale	1993	III/3.1.2
R14	LF sur la protection de l'Etat	1992	III/3.1.2
R15	Législation fédérale sur l'acquisition, le commerce, le port et la remise d'armes, de pièces détachées et de munitions	1995	III/3.1.3
R16	Modification de la constitution et loi concernant la mise sur pied d'un service civil	1993	III/3.1.5

4. Compétitivité - Recherche - Travail

R17	Révision du régime de la concurrence	1993	III/4.1.1
-----	--------------------------------------	------	-----------

R18	LF sur l'encouragement de la capacité d'adaptation de l'économie et son évolution équilibrée	1994	III/4.1.1
R19	LF sur l'élimination des obstacles techniques au commerce	1992	III/4.1.1
R20	Résultats du cycle d'Uruguay du GATT (diverses adaptations subséquentes de la législation)	1992	III/1.1.2 III/4.1.1
R21	Association à part entière aux programmes scientifiques et technologiques de la CE	1993	III/4.1.2
R22	Révision partielle de la loi sur le travail	1994	III/4.1.3

5. Aménagement du territoire - Environnement - Infrastructure

R23	Mesures découlant des arrêtés urgents en matière de droit foncier (LF/AF)	1993	III/5.1.1
R24	Rapport sur les principes directeurs de l'aménagement du territoire et exécution des programmes de mesures	1994	III/5.1.1
R25	Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire	1995	III/5.1.1
R26	Train de mesures concernant la politique régionale (LF/AF)	1993/94	III/5.1.1
R27	LF pour une taxe sur le CO ₂	1994	III/5.1.2 III/5.1.3
R28	Révision de la loi sur la protection de l'environnement	1992	III/5.1.2 III/5.1.3
R29	7 ^e rapport sur l'agriculture	1992	III/5.1.4
R30	Révision partielle de la loi sur l'agriculture	1992	III/5.1.4
R31	Nouvel arrêté sur la viticulture	1991	III/5.1.4

R32	Révision de l'arrêté sur l'économie laitière et de l'arrêté sur le statut du lait	1993	III/5.1.4
R33	LF sur l'énergie	1993	III/5.1.5
R34	LF sur l'énergie nucléaire (révision totale de la loi sur l'énergie atomique)	1995	III/5.1.5
R35	Révision de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques	1992	III/5.1.5
R36	Accord entre la CE et la Confédération suisse relatif aux transports de marchandises par route et par rail	1992	III/5.1.6
R37	Prorogation et révision de la redevance pour l'utilisation des routes	1992	III/5.1.6
R38	Révision de la loi sur l'organisation des PTT	1994	III/5.1.7

6. Sécurité sociale et santé - Femmes - Culture

R39	Premiers travaux en vue de la révision de la conception des trois piliers	1993	III/6.1.1
R40	11 ^e révision de l'AVS	1995	III/6.1.1
R41	1 ^{ère} révision de la LPP	1993	III/6.1.1
R42	Assurance-maternité	1994	III/6.1.1
R43	Législation d'exécution de l'article constitutionnel sur les techniques de procréation et le génie génétique	1994	III/6.1.2
R44	LF sur l'égalité de traitement	1993	III/6.1.4
R45	Révision du droit de la famille (droit du mariage et droit du divorce)	1994	III/6.1.4
R46	Législation d'exécution de l'article sur l'encouragement de la culture	1994	III/6.1.5
R47	Réorganisation de la Bibliothèque Nationale Suisse en centre d'information et service d'archivage	1992	III/6.1.5

7. Régime constitutionnel et réforme du gouvernement

R48	Message sur la réforme du gouvernement	1993	IV/1.1.1
R49	Révision totale de la Constitution fédérale	(1995)	IV/1.1.2
R50	Révision de la législation fédérale sur les droits politiques	1993	IV/1.1.3

8. Modernisation de l'administration

R51	Révision totale du Statut des fonctionnaires	1994	IV/2.1.3
-----	--	------	----------

9. Finances

R52	Programme d'assainissement des finances fédérales	1992	V/1.1.1
R53	Remplacement du régime financier	1991	V/1.1.2
R54	LF sur l'impôt sur le chiffre d'affaires; LF sur les impôts de consommation spéciaux	1993-1995	V/1.1.2
R55	LF sur les fonds de placement	1992	V/1.1.3
R56	LF sur les bourses/LF sur les prestations de services en matière financière	1992/93	V/1.1.3

A2 AUTRES PROJETS 1991-1995

a. Actes législatifs et rapports

1./2. Relations internationales / La Suisse et l'Europe

- Adaptation ou conclusion de conventions internationales sur l'utilisation des forces hydrauliques et l'accès aux voies navigables avec la France, l'Allemagne, l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein
- Conventions d'entraide judiciaire ou conventions additionnelles à la convention européenne d'entraide judiciaire avec l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Mexique, la France et l'Italie
- Ferroutage. Accord entre la Suisse, la RFA et l'Italie
- Accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et des Etats de l'Europe orientale et centrale, ainsi qu'avec d'autres Etats
- Signature et ratification de la convention de 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe
- Signature de plusieurs accords et protocoles du Conseil de l'Europe et de la CEE-ONU relatifs à la coopération internationale en matière de déchets industriels, de réduction des émissions polluantes et de protection des sols et de la nature
- Signature de diverses conventions nouvelles, bilatérales et multilatérales, et révisions globales d'accords existants en matière d'assurances sociales
- Signature de la convention de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels
- Adhésion à la convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- Adhésion à plusieurs conventions internationales sur la navigation maritime
- Adhésion à plusieurs conventions internationales relatives aux privilèges et immunités

- Adhésion à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
- Adhésion à la convention relative aux droits des enfants
- Adhésion à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide
- Adhésion au protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- Adhésion à la convention européenne contre le dopage
- Adhésion à deux protocoles additionnels de la CEDH
- Ratification de plusieurs conventions de La Haye et d'autres conventions européennes
- Ratification de l'acte final du Congrès de l'Union postale universelle
- Ratification de la convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC)
- Ratification de la convention pour la protection des obtentions végétales
- Ratification de la convention sur le climat et des protocoles additionnels
- Ratification de la convention sur la préservation des espèces
- Ratification de la convention sur la protection des Alpes
- Accord européen sur les grandes lignes internationales de transport international combiné et les installations connexes (AGTC)
- Approbation de conventions relatives à la navigation aérienne
- Approbation de la convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles, aux fins de détection
- Approbation de plusieurs conventions européennes en matière de protection des animaux
- Révision de la convention liant la Suisse et l'Italie pour la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano
- Modification de la convention EUMETSAT

- Rapport sur les sessions de la Conférence internationale du Travail (et éventuellement messages y relatifs)
- Coopération avec la Suède dans le domaine nucléaire
- Arrêtés complémentaires à l'arrêté sur le transit alpin (AF)

3. Politique de sécurité

- Rapport sur l'extrémisme
- Bases juridiques et statut de la Division Presse et Radio
- Révision de la loi sur le matériel de guerre
- Révision partielle de la LF sur la navigation maritime sous pavillon suisse

4. Compétitivité - Recherche - Travail

- Loi-cadre pour la promotion des exportations

- Révision de la loi sur les bourses d'études/LF sur les subsides de formation
- LF sur les hautes écoles spécialisées
- Révision totale de la LF sur les voyageurs de commerce
- Loi sur le crédit à la consommation
- Révision de la législation sur l'assurance-chômage

5. Aménagement du territoire - Environnement - Infrastructure

- LF sur les contrats-cadres de bail et la déclaration de leur portée générale
- Rapport sur les principes directeurs de la politique à l'égard du tourisme
- Rapport sur les mesures de protection de l'air prises par la Confédération et les cantons
- Révision totale de la loi sur les épizooties
- Révision de la LF sur la protection des obtentions végétales

- Révision de la LF instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines
- Examen de la prorogation de l'arrêté fédéral concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères
- Révision partielle de la loi sur le blé
- Révision de la loi sur la circulation routière et de textes législatifs afférents; révision de la loi sur les amendes d'ordre
- Nouveau mandat de prestations des CFF; révision de la loi sur les Chemins de fer fédéraux
- Rapport sur les mesures fédérales concernant les tarifs
- Révision de la loi sur les chemins de fer
- Révision totale de la LF sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes
- Révision totale de la LF concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises

- Examen du service de radiocommunications mobiles à ondes courtes (PTT)
- Révision de la loi sur le service des postes
- Autorisation générale pour le stockage intermédiaire centralisé de déchets radioactifs à Würenlingen/Beznau

6. Sécurité sociale et santé - Egalité entre femmes et hommes - Culture

- LF sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, invalidité et survivants
- Révision des prescriptions relatives à l'encouragement de la propriété du logement dans le cadre de la LPP
- 3^e révision de la LF sur les prestations complémentaires
- Révision de la LF sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile
- LF sur le contrôle des substances thérapeutiques à la frontière

- LF sur le commerce des toxiques
- Révision de la loi sur les épidémies
- Révision de la loi sur les stupéfiants
- Révision de la LF encourageant la gymnastique et les sports
- Rapports sur les conséquences sociales du vieillissement (rapport sur les personnes âgées) et sur la lutte contre la pauvreté par des améliorations des assurances sociales (rapport sur la pauvreté)
- Rapports sur le SIDA et la toxicomanie
- Révision de la LF concernant la création d'un musée national suisse
- Législation d'exécution de l'article constitutionnel sur les langues
- Création d'une compétence fédérale pour réglementer les importations et les exportations de biens culturels
- Révision de la loi sur le cinéma

- Révision de la LF concernant l'attribution de bourses à des étudiants et artistes étrangers en Suisse

7. Finances

- Révision partielle de la loi sur l'alcool
- Révision totale de la loi sur les douanes
- LF sur l'imposition des automobiles
- Loi concernant l'imposition des huiles minérales
- Révision partielle de la LF sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux
- Arrêté fédéral sur l'émission d'emprunts fédéraux
- Révision de la LF sur la taxe d'exemption du service militaire

8. Ordre juridique en général

- Révision de la loi sur l'organisation de l'administration
- Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers ayant passé leur enfance en Suisse (cst et LF)
- LF sur un office de médiation de l'administration fédérale
- Révision de la loi sur l'organisation militaire
- Révision de la LF sur l'entraide pénale internationale
- Uniformisation du droit de la responsabilité
- Révision du droit des fondations
- Révision du droit des sociétés coopératives; création éventuelle d'un droit sur les groupes de sociétés
- Création d'une loi sur le for juridique et uniformisation du droit de procédure civil
- Révision du code pénal et du code pénal militaire en rapport avec la convention internationale sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

- Loi sur le service de contrôle administratif du Conseil fédéral
- LF sur le statut et les tâches de l'office fédéral de la propriété intellectuelle (OFPI)
- Rapport final sur le projet EFFI/Mesures interdépartementales
- Simplification de la procédure de décision au niveau de l'exécution (coordination de la procédure applicable aux projets importants à composante foncière)

b. **Arrêtés de financement**

- Crédits de programme destinés à la continuation de la coopération technique et de l'aide financière, de l'aide humanitaire internationale, de mesures de politique économique et commerciale, et à la participation de la Suisse au capital des banques de développement régionales

- Complément au crédit de programme destiné à la poursuite de l'aide renforcée aux pays d'Europe centrale et orientale
- Plusieurs prêts de la Confédération à la FIPOI destinés à l'hébergement d'organisations internationales
- Poursuite des accords de crédit globaux
Participation de la Suisse à des mesures internationales de politique monétaire
- Message concernant l'octroi, par la Confédération, d'une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (MICR) pour les années 1992 et 1993
- Arrêté fédéral instituant une aide financière aux marins suisses visant à assurer un effectif suffisant sur les bateaux de haute mer suisses
- Aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) 1995-1999
- Contribution aux coûts d'investissement des installations de navigation fluviale de Kembs (traité avec la France)
- Financement de la recherche-développement 1996-1999 dans le cadre de la CERF et financement de la coopération technologique 1996-1999 dans le cadre d'EUREKA
- Crédits destinés aux institutions de promotion de la recherche 1996-1999
- Crédits prévus à l'article 16, 3e alinéa, de la loi sur la recherche pour les années 1996-1999
- Soutien financier aux programmes prioritaires de la recherche 1996-1999
- Subventions aux universités cantonales sur la base de la nouvelle LF sur l'aide aux universités
- Crédit de programme destiné à des engagements subsidiaires en faveur de l'encouragement à la construction et à la propriété de logements (1992-1996)
- Aide financière à l'Office national suisse du tourisme 1993-1997
- Aide financière destinée à la continuation de la prospection d'hydrocarbures en suisse
- Crédit de programme "Conservation de la forêt"

- Crédit pour les contributions à l'exploitation allouées aux agriculteurs souffrant de conditions de production difficiles 1995-1999
- Crédit pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail dans la région de montagne et la région préalpine des collines
- Financement complémentaire Rail 2000
- Aide financière à la fondation Pro Helvetia 1996-1999
- Aide financière à la fondation Bibliothèque pour tous 1996-1999

A3 INITIATIVES POPULAIRES FÉDÉRALES PENDANTES ET ANNONCÉES (ÉTAT AU 25 MARS 1992)**Initiatives populaires fédérales pendantes devant le Conseil fédéral**

<u>Titre</u>	<u>Présentée le</u>	<u>Publication de l'aboutissement</u>	<u>Publication du message du Conseil fédéral</u>
Pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement	26.2.1990	FF 1990 II 688	Délai jusqu'au 26.8.1992
Pour un jour de la fête nationale férié (Initiative 1 ^{er} août)	25.10.1990	FF 1990 III 1216	Délai jusqu'au 25.10.1992
Pour l'extension de l'AVS et de l'AI	30.5.1991	FF 1991 III 1120	Délai jusqu'au 30.5.1993
S.O.S. - pour une Suisse sans police fouineuse	14.10.1991	FF 1992 I 37	Délai jusqu'au 14.10.1993
Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature	6.12.1991	FF 1992 I 500	Délai jusqu'au 6.12.1993

Initiatives populaires fédérales annoncées au Conseil fédéral

<u>Titre</u>	<u>Publiée le</u>	<u>Délai imparti pour la récolte des signatures</u>
Euro-Initiative	23.10.1990 (FF 1990 III 649)	23.4.1992

Conseil national 2000	15.1.1991 (FF 1991 I 101 et FF 1991 II 289)	15.7.1992
Pour une politique d'asile raisonnable	15.1.1991 (FF 1991 I 102)	15.7.1992
Pour l'égalité des droits entre femmes et hommes lors du choix du nom de famille (Initiative concernant le nom de famille)	30.4.1991 (FF 1991 II 154)	30.10.1992
Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix	21.5.1991 (FF 1991 II 443)	21.11.1992
Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre	21.5.1991 (FF 1991 II 438)	21.11.1992
Pro vitesse 130 sur les autoroutes	27.8.1991 (FF 1991 III 1216)	27.2.1993
Pro vitesse 80 plus hors des localités	27.8.1991 (FF 1991 III 1213)	27.2.1993
Formation pour tous - Harmonisation des bourses	3.9.1991 (FF 1991 III 1233)	3.3.1993
Pour l'abolition de l'impôt fédéral direct	4.2.1992 (FF 1992 I 335)	4.8.1993

A4 PLAN FINANCIER DE LA LEGISLATURE 1993-1995

DU 15 JANVIER 1992

(avant le programme d'assainissement)

Condensé

Dépenses classées par groupes de tâches

Dépenses par nature

Recettes

Condensé

Plan financier de la législature 1993-1995	Budget 1992	Plan financier de la législature		
		1993	1994	1995
		en millions		
Dépenses totales	37 117	39 988	42 666	44 571
Augmentation par rapport à l'année précédente en %	9,7	7,7	6,7	4,5
Recettes totales	35 788	35 323	38 897	39 618
Augmentation par rapport à l'année précédente en %	5,6	-1,3	10,1	1,9
Résultat	-1 329	-4 665	-3 769	-4 953

Dépenses par groupes de tâches		Plan financier de la législature			
en millions		Budget 1992	1993	1994	1995
Dépenses totales		37 117	39 988	42 666	44 571
Administration générale		1 307	1 406	1 499	1 595
Justice, police		441	470	495	515
Relations avec l'étranger		1 917	2 263	2 281	2 397
dont	Relations politiques	548	585	628	634
	Relations économiques	194	200	256	260
	Aide au développement	1 173	1 477	1 396	1 501
Défense nationale		6 177	6 284	6 741	6 535
dont	Défense nationale militaire	5 935	5 991	6 425	6 207
Formation et recherche fondamentale		2 832	3 035	3 199	3 417
dont	Formation professionnelle	461	484	498	534
	Etablissements universitaires	1 641	1 747	1 857	1 970
	Recherche fondamentale	520	591	631	672
Culture et loisirs		289	307	320	349
Santé		165	175	183	189
Prévoyance sociale		8 526	9 284	9 936	10 753
	Assurance-vieillesse et survivants	3 666	4 156	4 557	4 622
	Assurance-invalidité	1 885	1 984	2 158	2 241
	Assurance-maladie	1 312	1 413	1 414	2 014
	Autres assurances sociales	713	757	834	888
	Encouragement à la construction de logements	142	148	154	159
	Assistance	808	826	818	828
Trafic		5 710	6 426	6 695	6 986
dont	Routes	2 551	3 044	3 267	3 431
	Transports publics	2 787	2 952	2 985	3 081
	Navigation aérienne	276	315	323	346
Protection et aménagement de l'environnement		614	692	709	730
dont	Protection de l'environnement	308	349	354	358
	Ouvrages paravalanches	86	125	129	135
Agriculture et alimentation		3 042	3 219	3 371	3 543
dont	Amélioration des bases de production	233	238	248	244
	Garantie des prix et de l'écoulement	1 474	1 467	1 481	1 506
	Paiements directs et mesures sociales	1 126	1 291	1 412	1 554
Autres secteurs économiques		817	829	860	908
Finances et impôts		5 280	5 597	6 378	6 654
dont	Parts des cantons aux recettes de la Confédération	2 935	2 758	3 226	3 109
	Gérance de la fortune et des dettes	2 301	2 804	3 108	3 510

Dépenses par groupes de tâches

	1992	1993	1994	1995	1991/95
	Δ Année précédente (%)				$\varnothing$ $\Delta\%$
Dépenses totales	9,7	7,7	6,7	4,5	7,1
Administration générale	12,3	7,6	6,6	6,4	8,2
Justice, police	14,0	6,6	5,2	4,2	7,4
Relations avec l'étranger	14,3	18,0	0,8	5,1	9,4
dont Relations politiques	7,1	6,7	7,4	1,0	5,5
Relations économiques	65,6	2,9	28,0	1,8	22,1
Aide au développement	12,1	25,9	-5,5	7,5	9,4
Défense nationale	0,3	1,7	7,3	-3,1	1,5
dont Défense nationale militaire	0,8	0,9	7,2	-3,4	1,3
Formation et recherche fondamentale	8,5	7,2	5,4	6,8	7,0
dont Formation professionnelle	7,2	5,1	2,8	7,2	5,6
Etablissements universitaires	5,1	6,4	6,3	6,1	6,0
Recherche fondamentale	9,3	13,6	6,7	6,5	9,0
Culture et loisirs	-2,1	6,4	4,2	8,9	4,3
Santé	14,2	6,0	4,6	3,4	7,0
Prévoyance sociale	11,4	8,9	7,0	8,2	8,9
Assurance-vieillesse et survivants	8,5	13,4	9,6	1,4	8,1
Assurance-invalidité	13,5	5,2	8,8	3,8	7,8
Assurance-maladie	0,1	7,7	0,1	42,8	11,4
Autres assurances sociales	13,4	6,1	10,2	6,5	9,0
Encouragement à la construction de logements	4,8	4,4	4,3	3,2	4,2
Assistance	50,5	2,3	-0,9	1,2	11,5
Trafic	6,0	12,5	4,2	4,3	6,7
dont Routes	-5,1	19,3	7,3	5,0	6,3
Transports publics	16,8	5,9	1,1	3,2	6,6
Navigation aérienne	15,2	14,1	2,5	7,1	9,6
Protection et aménagement de l'environnement	5,5	12,7	2,4	2,9	5,8
dont Protection de l'environnement	28,6	13,5	1,4	1,1	10,6
Ouvrages paravalanches	-9,2	46,5	2,9	4,6	9,4
Agriculture et alimentation	13,3	5,8	4,7	5,1	7,2
dont Amélioration des bases de production	-14,6	2,2	3,8	-1,6	-2,8
Garantie des prix et de l'écoulement	3,9	-0,5	1,0	1,7	1,5
Paievements directs et mesures sociales	39,4	14,6	9,3	10,1	17,8
Autres secteurs économiques	2,0	1,4	3,7	5,5	3,2
Finances et impôts	23,1	6,0	13,9	4,3	11,6
dont Parts des cantons aux recettes de la Confédération	22,9	-6,0	17,0	-3,6	6,8
Gérance de la fortune et des dettes	23,0	21,9	10,8	12,9	17,0

Dépenses par nature en millions	Budget	Plan financier de la législature		
	1992	1993	1994	1995
Dépenses totales	37 117	39 988	42 666	44 571
Dépenses courantes	32 784	34 883	37 307	38 940
Dépenses de personnel	4 547	4 746	4 903	5 001
Biens et services	2 992	3 153	3 319	3 448
Dépenses d'armement	2 697	2 671	2 987	2 709
Intérêts passifs	2 278	2 776	3 081	3 482
Part des cantons aux recettes fédérales	2 935	2 758	3 226	3 109
Dédommagements à des collectivités publiques	613	591	608	620
Contributions à des dépenses courantes	16 723	18 187	19 184	20 570
dont Personnes physiques	256	267	286	291
Institutions privées	1 963	2 049	2 101	2 152
Assurances sociales privées	1 300	1 300	1 300	2 000
Etablissements appartenant à la Confédération	431	432	439	454
Cantons	2 881	3 316	3 556	3 785
Assurances sociales de la Confédération	5 977	6 596	7 228	7 415
Entreprises appartenant à la Confédération	1 920	2 006	2 035	2 077
Autres entreprises publiques	481	475	461	474
Etranger, institutions internationales	1 511	1 744	1 777	1 919
Dépenses d'investissement	4 333	5 105	5 359	5 631
Biens d'investissement	854	929	1 007	1 115
Terrains et constructions	497	524	559	603
Mobilier, machines, véhicules, installations	357	405	448	511
Prêts et participation	506	657	664	716
Contributions à des investissements	2 974	3 520	3 688	3 801
Institutions privées	125	137	139	155
Cantons	2 418	2 910	3 102	3 226
Communes	65	65	30	20
Entreprises appartenant à la Confédération	17	14	15	15
Autres entreprises publiques	348	394	401	381

Dépenses par nature

	1992	1993	1994	1995	1991/95
	Δ Année précédente (%)				Ø Δ%
Dépenses totales	9,7	7,7	6,7	4,5	7,1
Dépenses courantes	11,0	6,4	7,0	4,4	7,2
Dépenses de personnel	9,2	4,3	3,3	2,0	4,7
Bien et services	7,1	5,4	5,3	3,9	5,4
Dépenses d'armement	-3,0	-1,0	11,8	-9,3	-0,6
Intérêts passifs	22,8	21,9	11,0	13,0	17,1
Part des cantons aux recettes fédérales	22,9	-6,0	17,0	-3,6	6,8
Dédommagements à des collectivités publiques	25,3	-3,5	2,7	2,1	6,1
Contributions à des dépenses courantes	11,1	8,8	5,5	7,2	8,1
dont Personnes physiques	3,8	4,2	7,2	1,7	4,2
Institutions privées	9,2	4,3	2,5	2,4	4,6
Assurances sociales privées	0,0	0,0	0,0	53,8	11,4
Etablissements appartenant à la Confédération	22,8	0,3	1,5	3,5	6,6
Cantons	11,1	15,1	7,2	6,4	9,9
Assurances sociales de la Confédération	10,5	10,4	9,6	2,6	8,2
Entreprises appartenant à la Confédération	16,7	4,5	1,5	2,1	6,0
Autres entreprises publiques	9,1	-1,2	-3,0	2,9	1,9
Etranger, institutions internationales	18,8	15,4	1,9	8,0	10,8
Dépenses d'investissement	0,6	17,8	5,0	5,1	6,9
Biens d'investissement	19,8	8,7	8,5	10,7	11,8
Terrains et constructions	44,8	5,4	6,8	7,9	15,2
Mobilier, machines, véhicules, installations	-3,4	13,3	10,6	14,1	8,4
Prêts et participation	-10,6	29,9	1,0	7,8	6,1
Contributions à des investissements	-1,8	18,4	4,8	3,1	5,9
Institutions privées	3,8	9,5	1,3	11,6	6,5
Cantons	-7,2	20,4	6,6	4,0	5,5
Communes	-	-	-53,8	-33,2	-
Entreprises appartenant à la Confédération	21,4	-17,6	7,1	0,0	1,7
Autres entreprises publiques	20,6	12,9	2,0	-5,0	7,2

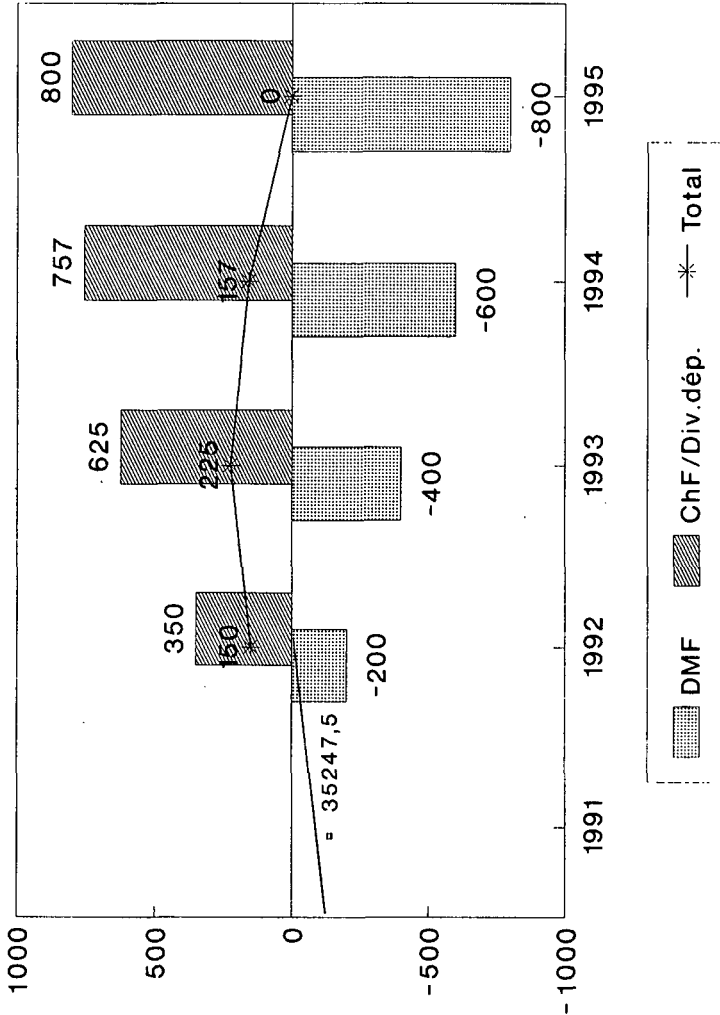
Recettes en millions	Budget 1992	Plan financier de la législature		
		1993	1994	1995
Recettes totales	35 788	35 323	38 897	39 618
Recettes courantes	35 684	35 260	38 837	39 561
Recettes fiscales	31 886	31 226	34 526	34 876
dont Impôt fédéral direct	8 150	7 800	9 100	8 750
Impôt anticipé	4 650	3 900	4 700	4 550
Droits de timbre	1 950	1 620	1 675	1 740
Impôt sur le chiffre d'affaires	10 750	11 350	11 950	12 600
Impôt sur le tabac	995	1 015	1 015	1 015
Impôt sur la bière	74	78	81	81
Taxes routières	354	368	383	397
Droits d'entrée et de sortie	1 210	1 281	1 311	1 342
Droits sur les carburants	1 410	1 430	1 470	1 510
Droits supplémentaires sur les carburants	1 850	1 890	1 940	1 990
Droits sur le tabac	7	7	7	7
Taxes d'orientation agricoles	486	487	494	494
Patentes et concessions	255	307	321	474
dont Part au bénéfice net de la régie des alcools	154	191	197	190
Produit de la frappe de monnaies	98	114	122	132
Revenus des biens	1 010	1 050	1 221	1 370
Taxes	977	1 019	1 035	1 079
Excédent de recettes de la CFA	1 556	1 658	1 734	1 763
Recettes d'investissement	105	63	60	56

Recettes	1992	1993	1994	1995	1991/95
	Δ Année précédente (%)				Ø Δ%
Recettes totales	5,6	- 1,3	10,1	1,9	4,0
Recettes courantes	5,5	- 1,2	10,1	1,9	4,0
Recettes fiscales	6,8	- 2,1	10,6	1,0	4,0
dont Impôt fédéral direct	24,4	-4,3	16,7	-3,8	7,5
Impôt anticipé	17,7	-16,1	20,5	-3,2	3,6
Droits de timbre	-18,8	-16,9	3,4	3,9	-7,7
Impôt sur le chiffre d'affaires	0,5	5,6	5,3	5,4	4,2
Impôt sur le tabac	5,3	2,0	-	-	1,8
Impôt sur la bière	10,4	5,4	3,8	-	4,9
Taxes routières	3,2	4,0	4,1	3,7	3,7
Droits d'entrée et de sortie	0,1	5,9	2,3	2,4	2,6
Droits sur les carburants	2,9	1,4	2,8	2,7	2,5
Droits supplémentaires sur les carburants	2,2	2,2	2,6	2,6	2,4
Taxes d'orientation agricoles	-3,5	0,2	1,4	-	-0,5
Patentes et concessions	-49,8	20,3	4,7	47,4	-1,7
dont Part au bénéfice net de la régie des alcools	-	-20,7	23,6	3,4	0,4
Produit de la frappe de monnaies	-	-68,4	15,6	7,0	20,9
Revenus des biens	29,6	4,0	16,3	12,2	15,2
Taxes	4,2	4,3	1,6	4,2	3,6
Excédent de recettes de la CFA	-11,5	6,6	4,6	1,7	0,1
Recettes d'investissement	63,2	-39,9	-4,7	-6,0	-3,2

A5

**PLANIFICATION 1993-1995 DE L'EFFECTIF DU
PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION GENERALE
DE LA CONFEDERATION**

(à l'exclusion des Tribunaux et des services du
Parlement)



A6 EXECUTION DES OBJETS MENTIONNES DANS LES GRANDES LIGNES 1987-1991

Première moitié de la législature

- Rapport sur les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton-Woods Message
du 15 mai 1991
FF 1991 II 1121
- Intégration européenne: divers rapports et conventions Rapport
du 24 février 1988
FF 1988 II 142

Rapport
du 24 février 1988
FF 1988 II 280

Message
du 30 mars 1988
FF 1988 II 380

Rapport
du 24 août 1988
FF 1988 III 233

Rapport
du 13 février 1989
FF 1989 I 1249

(seconde moitié de la législature)

Messages
du 10 janvier 1990
FF 1990 I 265

Message
du 14 février 1990
FF 1990 I 1411

Message
du 22 août 1990
FF 1990 III 470

- | | |
|--|--|
| | Message
du 5 septembre 1990
FF 1990III 741 |
| | Message
du 16 octobre 1990
FF 1990 III 881 |
| | Message
du 9 janvier 1991
FF 1991 I 293 |
| | Message
du 16 janvier 1991
FF 1991 I 573 |
| | Message
du 8 mai 1991
FF 1991II 1397 |
| | Message
du 14 août 1991
FF 1991 IV 1 |
| - Garantie contre les risques à l'exportation: rapport sur la situation actuelle et les perspectives | Message
du 21 février 1990
FF 1990 I 1712 |
| - Loi sur la statistique fédérale | Message
du 30 octobre 1991
FF 1992 I 353 |
| - Révision de la loi sur l'assurance-chômage | Message
du 23 août 1989
FF 1989 III 369 |
| - Loi sur la protection des données | Message
du 23 mars 1988
FF 1988II 421 |
| | Message complémentaire
du 16 octobre 1990
FF 1990 III 1161 |
| - Révision de la loi sur la protection de l'environnement | reporté à la législature
1991-1995 |

- Introduction de taxes écologiques Adoption dans le cadre de la révision de la loi sur la protection de l'environnement prévue pour la législature 1991-1995

- Loi sur les forêts Message
du 29 juin 1988
FF 1988 III 157

- Rapport sur les mesures actuelles et annoncées en matière d'aménagement du territoire: programme de réalisation Rapport
du 27 novembre 1989
FF 1990 I 963

- Révision de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne Message
du 16 août 1989
FF 1989 III 405

- Loi fédérale sur le droit foncier rural Message
du 19 octobre 1988
FF 1988 III 889

- Arrêté fédéral sur l'économie sucrière Message
du 19 octobre 1988
Ff 1988 III 1109

- Arrêté fédéral instituant des mesures en faveur de la viticulture Message
du 21 décembre 1988
FF 1989 I 245

- Nouvelle transversale ferroviaire à travers les Alpes Message
du 23 mai 1990
FF 1990 II 1015

Message complémentaire
du 26 juin 1991
FF 1991 III 1176

- Révision de la loi sur la navigation aérienne Message
du 20 novembre 1991
FF 1992 I 587

- Rapport sur les divers scénarios énergétiques Message
du 12 avril 1989
(concernant les initiatives
sur le moratoire et
l'abandon progressif)
FF 1989 II 1

- Loi sur l'énergie nucléaire Message
du 3 mai 1989
(Prorogation de l'arrêté fé-
déral concernant la loi sur
l'énergie atomique)
FF 1989 II 283

- Révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques reporté à la législature
1991-1995

- 10e révision de l'AVS Message
du 5 mars 1990
FF 1990 II 1

- Révision de la loi fédérale sur l'assurance militaire Message
du 27 juin 1990
FF 1990 III 189

- Loi sur les denrées alimentaires Message
du 30 janvier 1989
FF 1989 I 849

- Loi sur la protection contre les radiations Message
du 17 février 1988
FF 1988 II 189

- Révision du régime financier Message
du 5 juin 1989
FF 1989 III 1

- Révision du statut de la monnaie reporté à la législature
1991-95

- Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, second train de mesures Message
du 25 mai 1988
FF 1988 II 1293

Message
du 27 novembre 1989
FF 1990 I 166

-
- | | |
|--|---|
| - Décentralisation de l'administration fédérale | Message
du 22 mai 1991
FF 1991 III 513 |
| - Révision de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite | Message
du 8 mai 1991
FF 1991 III 1 |
| - Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle (loi sur l'aide aux victimes) | Message
du 25 avril 1990
FF 1990 II 909 |
-

Seconde moitié de la législature

- | | |
|---|---|
| - Révision de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ainsi que des accords négociés dans le cadre du Tokyo-Round | reporté à la législature 1991-1995 |
| - Encouragement du développement technologique et du perfectionnement professionnel (y compris aux hautes écoles) ainsi que de la collaboration entre les petites et moyennes entreprises et les centres de formation et de recherche | Message
du 28 juin 1989
FF 1989 II 1153 |
| - Révision de la loi sur la formation professionnelle | Pas de révision prévue; a été indiquée par erreur |
| - Révision de la loi sur le travail | reporté à la législature 1991-1995 |
| - Article constitutionnel sur la culture | Message
du 6 novembre 1991
FF 1992 I 515 |

- Révision de l'article constitutionnel sur les langues Message du 4 mars 1991
FF 1991 II 301
- Rapport sur la stratégie de lutte contre la pollution de l'air: état d'avancement de l'exécution des mesures reporté à la législature 1991-1995
- Révision de la loi sur l'aménagement du territoire repris dans le programme de la législature 1991-1995
- Rapport sur les grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire Adoption dans le cadre du rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire et sur l'exécution des programmes de mesures prévu pour la législature 1991-1995
- Révision de la loi sur l'agriculture reporté à la législature 1991-1995
- Révision de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants N'est plus opportune suite au rejet de la nouvelle politique coordonnée des transports du 12 juin 1988
- Loi générale sur la coordination des transports idem
- Loi sur les redevances routières idem. En remplacement: Base constitutionnelle sur la réforme des redevances routières prévue pour la législature 1991-1995
- Révision de la loi sur les routes nationales idem
- Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales idem
- Révision de la législation sur les chemins de fer et sur le service postal idem

- Loi sur l'énergie pour l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie Etape intermédiaire:
Message
du 21 décembre 1988
FF 1989 I 485

Loi sur l'énergie renvoyée à
la législature 1991-1995
- Révision de la loi sur l'assurance-maladie Message
du 6 novembre 1991
FF 1992 I 77
- Loi-cadre relative à la surveillance des marchés financiers reporté à la législature
1991-1995
- Révision du code pénal suisse et du code pénal militaire: délits contre le patrimoine et faux dans les titres (y compris la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays) Message
du 24 avril 1991
FF 1991 II 933

Extrémisme en Suisse

Rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme en Suisse

du 16 mars 1992

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

Nous vous soumettons le rapport sur l'extrémisme en Suisse et vous proposons d'en prendre acte.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1989 P 89.533 Groupements d'extrême droite
(N 22. 6. 1989, conseillère nationale Grendelmeier)
- 1989 P 89.643 Mouvements fauteurs de troubles
(N 3. 10. 1989, conseiller national Reimann Maximilian)
- 1989 P 89.678 Organisations extrémistes en Suisse
(N 6. 10. 1989, conseiller national Steffen).

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

16 mars 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'élaboration du présent rapport a été suggérée par des interventions parlementaires déposées en 1989 qui demandaient des informations sur les activités terroristes et extrémistes de droite et de gauche en Suisse et appelaient des mesures pour les combattre.

Le rapport se fonde sur l'analyse de sources accessibles au public, ainsi que sur les recherches du Ministère public de la Confédération et des polices cantonales et municipales. Ont été pris en considération les événements survenus entre 1989 et 1991.

Dans la première partie du rapport, le Conseil fédéral fait état de son appréciation politique de l'extrémisme. Outre des considérations générales, ce chapitre décrit la situation actuelle de l'extrémisme de droite, de l'extrémisme de gauche et de l'extrémisme étranger en Suisse. Il aborde également la question de savoir si l'on peut parler d'extrémisme parmi les jeunes et dans quelle mesure. Cet examen de la situation est suivi d'une analyse politique de l'extrémisme du point de vue du Conseil fédéral. Enfin, diverses mesures à même de lutter contre l'extrémisme sont esquissées.

La seconde partie du rapport aborde les phénomènes importants sur le plan policier et plus particulièrement ceux liés à l'extrémisme violent. Les conséquences politiques qui se dégagent de cette analyse de la situation figurent dans l'appréciation générale et dans les conclusions de la première partie.

L'extrémisme en Suisse n'est pas un phénomène marquant du point de vue politique. Ces derniers temps par contre, le nombre des actes de violence dont l'origine d'extrême droite est prouvée ou supposée a augmenté. Même les menées extrémistes entre ressortissants étrangers ne laissent pas d'être préoccupantes. Le Conseil fédéral a condamné clairement ces violences et demandé qu'une enquête minutieuse soit rapidement menée.

Le Conseil fédéral s'inquiète de la xénophobie latente et déclarée qui, manifestement, tend à se développer dans certains milieux, et la tendance croissante parmi certains groupes de jeunes à faire montre d'un comportement et d'une attitude racistes, voire d'une propension grandissante à la violence.

Si la lutte contre l'extrémisme est une tâche commune de la Confédération et des cantons, la poursuite des violences extrémistes requiert des mesures administratives et pénales, lesquelles ne sont toutefois qu'insuffisamment à même de juguler ou de maîtriser le racisme et l'extrémisme. En définitive, seul un débat philosophique et politique, mené sans détours à tous les niveaux de l'Etat et de la société à propos de ces phénomènes, incitera les citoyens à faire preuve d'esprit critique face aux déclarations et prises de position extrémistes ou populistes et les empêchera de s'abandonner à des comportements extrémistes. Le présent rapport a notamment pour objet de susciter une discussion publique à ce propos.

Rapport

Première partie L'extrémisme en Suisse: Généralités

1 Introduction

11 Mandat

Le 22 juin 1989, la conseillère nationale Grendelmeier dépose un postulat (89.533; Groupements d'extrême droite en Suisse) invitant le Conseil fédéral à présenter au Parlement un rapport traitant des groupements d'extrême droite en Suisse (105 cosignataires). Le 6 octobre 1989, le postulat Grendelmeier est accepté par le Conseil national.¹⁾

Le 3 octobre 1989, le conseiller national Maximilian Reimann dépose un postulat (89.643; Mouvements fauteurs de troubles en Suisse) demandant que l'enquête soit élargie aux agissements violents qui n'émanent pas de l'extrême droite. Le 15 décembre 1989, le postulat Reimann est accepté par le Conseil national.²⁾

Le 6 octobre 1989, le conseiller national Steffen dépose un postulat (89.678; Organisations extrémistes en Suisse) soulignant la nécessité de disposer de renseignements sur les activités de groupements soit religieux, soit d'extrême droite ou d'extrême gauche et d'avoir une vue d'ensemble du terrorisme politique en Suisse (26 cosignataires). Le 13 décembre 1989, le postulat Steffen est accepté par le Conseil national.³⁾

Répondant à la conseillère nationale Grendelmeier et au conseiller national Stucki durant l'heure des questions les 11 décembre 1989⁴⁾ et 3 décembre 1990⁵⁾, le Conseil fédéral déclare qu'il traitera le postulat Grendelmeier avec le postulat Reimann Maximilian et le postulat Steffen et présentera un rapport global sur les mouvements extrémistes en Suisse.

Les trois postulats adoptés par le Parlement permettent au Conseil fédéral de prendre fondamentalement position sur les mouvements extrémistes en Suisse et sur la lutte menée contre eux.

Le texte des trois postulats figure en *annexe 1* du présent rapport.

12 Objectif et teneur du rapport

Le présent rapport constitue en premier lieu une *synthèse* exprimant le point de vue du Conseil fédéral à l'intention du Parlement. Dans un contexte plus large, il est également appelé à entretenir et à susciter un large débat public sur

¹⁾ BO N 1989 1730

²⁾ BO N 1989 2245

³⁾ BO N 1989 2150

⁴⁾ BO N 1989 2034

⁵⁾ BO N 1990 2107

l'extrémisme de droite ou de gauche, ainsi que sur l'extrémisme étranger. Il s'agit ici en effet essentiellement de phénomènes de société qu'à eux seuls les moyens et mesures pris au niveau de l'Etat ne sont pas à même de combattre et d'empêcher. Le présent rapport n'est ni une étude ni une analyse scientifique de l'extrémisme, lesquelles font d'ailleurs grandement défaut en Suisse et partiellement dans les pays voisins. Il s'agit ici de l'estimation politique de faits et d'informations provenant de sources accessibles au public ou de sources policières (cf. à ce propos ch. 3). Les mobiles de certains phénomènes extrémistes n'ont pas été totalement élucidés à ce jour. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles ce rapport repose obligatoirement sur des hypothèses. L'examen et l'exploration systématiques de ce phénomène que constitue actuellement l'extrémisme demeurent l'une des tâches majeures incombant aux scientifiques.

On ne peut considérer l'extrémisme d'un seul point de vue national. Un simple essai de définition nous porte presque obligatoirement à faire appel à des ouvrages étrangers. Compte tenu de l'origine de certaines idéologies et du potentiel extrémiste bien plus important hors de nos frontières, même un examen quant au fond requiert inévitablement des informations et des estimations politiques de provenance étrangère. En d'autres termes, il est impossible d'apprécier la portée de l'extrémisme en Suisse en dehors du contexte européen⁶⁾.

Contrairement au rapport allemand sur la protection de la Constitution qui traite également la problématique de l'extrémisme, le présent document ne constitue *pas un rapport sur la protection de l'Etat*, ainsi que le prescrit la loi sur la protection de l'Etat actuellement en consultation. On ne trouvera donc dans ce rapport aucune information sur des cas d'espionnage, de terrorisme et d'autres violences, dans la mesure où l'on ne peut les assimiler à l'extrémisme. Les organisations pratiquant le trafic d'armes ou de drogue au niveau international, présentes en Suisse ou utilisant le territoire helvétique comme plaque tournante, n'y figureront donc pas.

13 Période considérée et recherche d'informations

La première partie de ce rapport comprend l'analyse du Conseil fédéral et un historique de la question dans la mesure où ses répercussions perdurent. La seconde partie constitue par contre un inventaire des faits extrémistes violents répertoriés ces dernières années et se rapporte essentiellement aux incidents relevés de 1989 à 1991. Pour ce qui est des années précédentes, seuls les événements indispensables à la compréhension du texte ont été mentionnés.

Depuis les «Directives du 19 janvier 1990 pour les annonces des cantons et les traitements de données du Ministère public de la Confédération dans le domaine de la protection de l'Etat (liste provisoire négative)»⁷⁾, le Ministère public de la Confédération ne traite plus d'informations relatives aux activités politiques sauf s'il y a présomption d'acte criminel. Toutes les informations encore disponibles,

⁶⁾ A ce sujet: Uwe Backes/Eckhard Jesse, *Politischer Extremismus in den europäischen Demokratien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 41-42/89; Petra Bauer/Oskar Niedermayer, *Extrem rechtes Potential in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46-47/90.

⁷⁾ Cf. annexe 2.

consignées sur fiches et dans les dossiers du Ministère public de la Confédération, ont été confiées au Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat; le Ministère public de la Confédération n'y a donc plus accès. Il en va de même du présent rapport, lequel ne fait pas état d'organisations et de personnes qui défendent certes des opinions politiques extrêmes, sans toutefois susciter à cet égard la présomption d'acte criminel, sauf s'il s'agit de données provenant de déclarations publiques et des médias. Les libertés d'opinion, d'association et de réunion s'opposent à la publication d'informations relatives à des particuliers ou à des associations privées, informations éventuellement encore en possession de la Confédération, mais jusqu'ici non publiées.

Le présent rapport reposant amplement sur des sources d'information publiques, son contenu informatif s'en trouve nécessairement réduit, notamment en comparaison avec des rapports analogues étrangers. L'analyse de l'extrémisme violent figurant dans la seconde partie du rapport repose par contre presque exclusivement sur des données émanant des organes cantonaux de police et de la Police fédérale en application de la «liste négative».

2 Qu'est-ce que l'extrémisme?

Les spécialistes classent aujourd'hui dans l'«extrémisme» les orientations politiques rejetant les valeurs de la démocratie libérale et de l'Etat de droit. Tous les courants extrémistes nourrissent une pensée antidémocratique et s'opposent de ce fait au pluralisme politique tel que l'entend la société démocratique. Les extrémistes ne connaissent qu'un seul point de vue juste, le leur, et par conséquent ne montrent aucune tolérance envers ceux qui pensent autrement.⁸⁾

Aucun courant extrémiste ne se pose ou se considère comme tel. L'extrémisme ne relève pas du combat politique. Il présente une volonté prononcée de se démarquer, dans ses objectifs politiques, de ceux de l'Etat de droit démocratique.

Nous nous limiterons à cette définition de l'extrémisme politique. Les autres formes d'extrémisme, d'essence confessionnelle par exemple, ne font pas l'objet du présent rapport.

L'extrémisme se mesure nécessairement à l'aune de l'ordre mondial et constitutionnel régnant, qu'il soit politique ou social. Dans la pratique, il est souvent difficile de tracer nettement les «limites entre démocratie et extrémisme politique» (Altermatt). L'extrémisme utilise souvent la voie démocratique pour donner à son action une légalité et une légitimité apparentes.

Cela dit, le seul fait de remettre en question les rapports de force et de majorité qui structurent l'Etat et la société et de vouloir les modifier – même de manière radicale – ne suffit pas pour qualifier quelqu'un d'extrémiste. Ce sera en revanche le cas si pour atteindre ses objectifs, il désire restreindre ou éliminer les valeurs généralement reconnues de cette société tels les droits de l'homme ou la protection des minorités, ou bien faire usage de la violence. Tous les extrémistes

⁸⁾ *Evang. Staatslex.* 846, *Staatslex.* 628; Altermatt 86 Documentation: *Rechtsextremismus – Fremdenfeindlichkeit – Rassismus*, Services du Parlement (1989).

ne se déclarent pas nécessairement partisans du recours à la violence, mais la plupart ne l'excluent pas sous une forme ou sous une autre, ou bien s'en accommodent. L'extrémisme violent tel qu'il est présenté dans la seconde partie de ce rapport ne reflète donc qu'une part de la réalité. Dans ces conditions, soit il n'a guère été possible d'aborder les phénomènes latents que sont la xénophobie ou le racisme, soit ils l'ont été, mais de manière très insuffisante.

3 Rapport de situation

31 Extrémisme de droite

Au lendemain de la Seconde Guerre en Suisse, certains individus et groupuscules ont continué à cultiver l'idéologie nazie et fasciste ou à défendre d'autres doctrines nationalistes extrêmes. Ces groupements, qui constituent ce que l'on appelle l'«Ancienne Droite», n'ont jamais été suffisamment importants pour menacer concrètement la sécurité intérieure du pays. On les a donc considérés comme un danger latent, car susceptibles d'influencer des individus d'extrême droite, jeunes, militants, et dans certains cas attirés par la violence.

On comptait parmi les principaux groupes et personnes de l'«Ancienne Droite»:

- le «Nouvel Ordre Européen», fondé en 1951 et composé d'anciens nationaux-socialistes. Son siège se trouvait à l'époque à Lausanne, chez Gaston Amaudruz;
- le «Nouvel Ordre Social», fondé en 1972 à Genève, de tendance néofasciste, dont on n'a plus entendu parler depuis des années;
- le «Parti Européen», constitué en 1980 à Genève, dont le siège est à Bruxelles;
- divers groupuscules d'extrême droite comme le «Thule-Seminar», le «Cercle Thule» ou le «Cercle Proudhon»;
- Max Wahl de Winterthour, responsable de la publication «Eidgenoss», par ailleurs interdite en Allemagne;
- Heinz Manz de Zurich, et la «Europa-Burschenschaft Arminia» (société d'étudiants);
- Ernst Dünnenberger, du «Schweizerischer Freiheitsbund»;
- le banquier et éditeur François Genoud, de Pully, qui gérait les carnets laissés par diverses personnalités nazies;
- Mariette Paschoud, ancienne enseignante dans un gymnase de Lausanne, qui avait soulevé la plus grande indignation en soutenant des thèses révisionnistes mettant en question l'extermination des Juifs dans les camps de concentration.

Ces groupuscules et membres de l'«Ancienne Droite» étaient peu nombreux et, pour la plupart, orientés vers la réflexion théorique et intellectuelle. Les cercles composés de groupes et de protagonistes plus jeunes et plus militants ont été rassemblés sous la désignation de «Nouvelle Droite». S'ils sont demeurés relativement insignifiants jusqu'en 1988, ils se manifestent de plus en plus aujourd'hui.

«L'Amicale du Nid d'Aigle», par exemple, n'est apparue que de façon sporadique. Fondé en 1980, ce mouvement n'a jamais rassemblé plus d'une douzaine de membres. Il a changé de nom en 1982 pour s'appeler «Nouvel Ordre Européen» et n'a guère exercé d'activités depuis.

Certains des chefs de file de la «Nouvelle Droite» ont tout de même fait parler d'eux, comme le député Eric Weber qui a été l'instigateur, avec d'autres extrémistes de droite, des perturbations d'une séance du Grand Conseil bâlois.

Les «skinheads» se font remarquer depuis de nombreuses années en Suisse, mais aussi à l'étranger. Ils se reconnaissent à leurs cheveux courts et leur habillement uniforme, souvent complété par le port d'emblèmes nazis; ils pratiquent également le salut hitlérien. Si on les classe parmi les mouvements d'extrême droite, c'est moins en raison d'une attitude politique claire que de l'agressivité débridée, de la tendance à la violence et de la xénophobie exacerbée dont ils font preuve. A ce propos, il convient de prendre au sérieux les perturbations de la sécurité intérieure et de l'ordre public provoquées par certains «skinheads» et d'autres groupes de jeunes.

Dans la mouvance de la «Nouvelle Droite», on a pu observer durant la deuxième moitié des années quatre-vingt l'apparition de groupuscules comme le «Nouveau front national» (NFN) dans le cantons d'Argovie, le «Neue Front – Eidgenössischer Sozialisten» (Nouveau front des socialistes fédéraux) à Winterthour et le «Nationalrevolutionäre Partei der Schweiz» (Nouveau parti révolutionnaire suisse) à Schaffhouse. La plupart, à l'exception du dernier groupuscule cité, ne se sont manifestés aux yeux du public que par des tracts et des campagnes d'affichage. Leurs membres sont surtout présents au niveau local ou régional et certains appartiennent à plusieurs groupes. Il est à noter que ces groupes changent de nom relativement souvent ou se fondent dans de nouvelles formations. En automne 1988, le «Front patriotique» (FP) est né du rassemblement peu structuré de personnes, jeunes pour la plupart, qui s'étaient déjà signalées par des excès commis à l'encontre de requérants d'asile ou par d'autres actes xénophobes. Cette organisation, dont le comportement intransigeant se caractérise par une xénophobie agressive, vise la réunification de tous les Suisses nationalistes et a affirmé en 1989 pouvoir compter sur presque 400 membres et plusieurs milliers de sympathisants. Divers partisans du FP, ainsi que leur dirigeant Marcel Strebel, ont été condamnés à des peines privatives de liberté pour des délits en rapport avec leur idéologie extrémiste. D'autres procédures pénales sont en cours contre des ténors du FP.

Il convient de retenir à propos de la «Nouvelle Droite» que le nombre des groupuscules actifs a augmenté au cours des dernières années. Ils partagent tous la même attitude xénophobe, voire raciste. Bien qu'aucun d'eux ne professe publiquement le recours à la violence contre les étrangers, il est indiscutable que leurs idées ont influencé les auteurs des attentats, dont l'origine a pu être établie, perpétrés contre des requérants d'asile et leurs foyers; il en va probablement de même des attentats encore non élucidés. Pour ce qui est des groupes s'inspirant fortement de l'idéologie nazie, l'antisémitisme vient s'ajouter au racisme et à une xénophobie très marquée. On enregistre régulièrement des barbouillages, profanations de tombes, menaces, voies de fait ou dégâts matériels dont sont victimes des représentants ou des installations de la communauté juive. L'antisémitisme a néanmoins cédé le pas à la haine des étrangers dont les requérants d'asile sont la cible principale.

Pris dans sa globalité, l'extrémisme de droite est un phénomène peu significatif aujourd'hui en Suisse. Mais il ne faudrait pas le négliger pour autant, car certains de ses sympathisants tendent à exprimer leur attitude politique par des actes délictueux.

La situation dans les pays voisins est similaire. Les mouvements d'extrême droite se font certes très fortement entendre, sans être particulièrement significatifs politiquement. Au cours des dernières années, le nombre des actes de violence a aussi fortement augmenté, leurs motivations étant pour la plupart xénophobes, racistes et antisémites, parfois même antiaméricaines, notamment au moment de la guerre du Golfe.

32 Extrémisme de gauche

Après la Seconde Guerre mondiale, le Parti du travail (PdT), ainsi que de nombreuses organisations entretenant des rapports avec ce parti ou des organisations communistes étrangères ont été classés parmi les mouvements d'extrême gauche. On supposait que ces organisations visaient un changement révolutionnaire de notre ordre étatique et social, ou du moins qu'elles n'avaient jamais exclu totalement et sans condition la mise en œuvre de moyens antidémocratiques pour concrétiser leurs objectifs⁹⁾. Pour cette raison, le PdT et, depuis les années soixante, d'autres partis et groupuscules d'extrême gauche faisaient l'objet d'une surveillance policière.

Aujourd'hui, le PdT ne peut plus être qualifié d'extrémiste; entre 1989 et 1991 notamment, on n'a constaté aucun élément de cette nature. Cette conclusion s'impose en dehors de toute considération concernant les très récents bouleversements survenus dans les anciens pays communistes d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Néanmoins, cette évolution aura de notables répercussions dans la mesure où ces pays ne soutiendront plus activement les idées d'extrême gauche. Cela peut déboucher sur une marginalisation encore plus grande des idéologies communistes, mais il est également possible que d'autres groupes se forment. Cela dit, leurs activités ne doivent plus être considérées comme extrémistes aussi longtemps qu'elles se dérouleront dans le cadre de l'ordre juridique établi.

On ne constate pas non plus dans les pays voisins un extrémisme de gauche menaçant pour la sécurité intérieure. En Allemagne, le Parti communiste allemand est considéré comme organisation d'extrême gauche, même après la réunification avec l'ancienne RDA. En outre, divers groupuscules anarchistes ou écologistes associés à des actes de violence ont été assimilés à l'extrême gauche. Ces groupuscules seront abordés séparément plus loin (cf. ch. 33).

33 Menées anarchistes

L'anarchisme est communément compris comme le refus et la suppression de toute sujétion de l'homme à l'homme. Il repose sur la conception idéale d'une société exempte de rapport de domination, dans laquelle personne ne commande

⁹⁾ Interpellation du Groupe PdT/PSA/POCH (79.387) Surveillance policière, BO 1981 396 ss, 398.

ou n'obéit, et présuppose une société autogérée et des individus libres. Pour atteindre cet objectif, l'anarchisme prône des méthodes révolutionnaires mais aussi évolutionnistes et peut se manifester sous forme de terrorisme ou d'extrémisme violent.¹⁰⁾

Les tendances anarchistes en Suisse restant le fait de groupuscules versés essentiellement dans la théorie, il n'y a pas lieu d'en parler plus en détail dans le présent rapport. Nous intéressent ici les groupements et les personnes qui, pour atteindre leurs objectifs, n'hésitent pas à user de méthodes et de moyens illicites; cela dit, on ne peut parler en Suisse de mouvement anarchiste proprement dit, mais de personnes et de groupes peu structurés présentant des tendances anarchistes.

Les «autonomes» sont apparus en Suisse et dans certains pays voisins à la suite des mouvements de jeunes des années quatre-vingt. Les troubles qui ont agité la jeunesse en 1980 et 1981 essentiellement à Zurich, Berne, Lausanne, Bâle et Genève se sont traduits par la formation de groupements qui, même s'ils ne sont pas véritablement organisés, disposent néanmoins de certaines structures au niveau local dans les villes de Zurich, Berne, Bâle et dans une moindre mesure également à Lausanne, Genève et Winterthour. A l'origine de l'insatisfaction et du besoin très fort des «autonomes» de briser les chaînes et de rejeter les formes de vie traditionnelle de notre Etat, il y a des motivations très complexes qui dénotent vraisemblablement une attitude fondamentale anarchiste indépendante de toute idéologie. Les autonomes visent des modes de vie dits «alternatifs», ne croient pas en l'Etat et rejettent fondamentalement ses institutions; ils ont en outre recours à des formes d'expression qui ne répondent pas aux formes de participation prévues par la constitution et par la loi et se situent en dehors du système institutionnalisé des partis. Leurs mots d'ordre sont les suivants: «Plus de liberté, plus de droits démocratiques, moins de béton, des habitations moins chères, une plus grande liberté d'opinion». Dernièrement, les principaux thèmes avancés étaient: la pénurie de logements, la politique d'asile, la révolte contre le racisme et l'extrémisme de droite, la politique en matière de drogue ainsi que la détention des prisonniers de la RAF en Allemagne. Pour attirer l'attention sur leurs objectifs, les autonomes organisent des actions, des réunions et des manifestations. Certains approuvent même les moyens illicites comme le squat ou la violence matérielle et physique. Il est à noter que des individus étrangers à leur cause, dont la motivation était essentiellement criminelle, se sont à plusieurs reprises infiltrés dans leurs rangs. Diverses manifestations et contre-manifestations autorisées ou non, en particulier à propos de la pénurie de logements, se sont soldées par des affrontements et des dommages matériels, notamment à Zurich. En 1983 et 1984, la région de Winterthour a même été le théâtre de divers attentats à l'explosif et d'incendies criminels. Néanmoins, on ne dispose à l'heure actuelle d'aucun indice concret prouvant que ces affrontements ont été pro-

¹⁰⁾ Voir à ce sujet: Reinhard Beck, *Anarchismus*, in: *Sachwörterbuch der Politik*, Stuttgart 1977, p. 28, extrait de: Lothar Ulsamer, *Zeigenössische Schriftsteller als Wegbereiter für Anarchismus und Gewalt*, DEUGRO-Verlag, Esslingen am Neckar/RFA, 1^{re} éd. 1987, p. 145; Helmut Schoeck, *Anarchismus*, in: *Soziologisches Wörterbuch*, Freiburg i. Br., 1969, p. 16, extrait de: Lothar Ulsamer, loc. cit., p. 145; idem, *Zeigenössische Schriftsteller als Wegbereiter für Anarchismus und Gewalt*, DEUGRO-Verlag, Esslingen am Neckar/RFA, 1^{re} éd. 1987, p. 145 s.

grammés de l'étranger ou même, ainsi que d'aucuns l'ont dit, qu'ils faisaient partie d'une stratégie globale mise sur pied en 1968. Dans certains cas toutefois, on a constaté que des liens existaient à l'étranger avec des personnes partageant les mêmes idées.

Le mouvement «autonome» tel qu'il se présente aujourd'hui ne constitue pas un danger pour la sécurité intérieure du pays. On ne peut toutefois tolérer dans notre Etat de droit les formes d'expression illicites liées à la violence. La tension entre autonomes et autorités s'est néanmoins atténuée en maints endroits et, surtout dans les grandes villes, certains îlots d'autogestion directe sont acceptés et se sont intégrés jusqu'à un certain point. C'est ainsi que la rencontre entre la population et le mouvement autonome de la Reithalle à Berne a eu lieu durant l'été 1990 par le biais d'une exposition d'art et de divers projets d'animation théâtrale.

34 Affrontements extrémistes parmi les ressortissants étrangers

Le chapitre qui suit traitera moins des individus et groupuscules extrémistes agissant contre la Suisse pour se consacrer de plus près aux dissensions politiques entre étrangers, suscitées par des opinions politiques fortement divergentes parmi les ressortissants étrangers en Suisse. A ce propos, les autorités suisses doivent, pour des raisons de politique étrangère, se pencher sur des affaires que l'on ne qualifierait pas d'extrémistes du point de vue intérieur.

Plus de 1,2 million d'étrangères et d'étrangers vivent dans notre pays, ce qui correspond à un cinquième environ de la population. La Suisse affiche de ce fait une des proportions d'étrangers les plus élevées d'Europe¹¹⁾. Ces dernières années, le contexte dans lequel les activités politiques des étrangers se déroulent en Suisse a évolué. Dans son rapport 1966, le Conseil fédéral précisait encore:

Les opinions politiques entrent dans le champ des libertés individuelles garanties à l'étranger comme au citoyen suisse. Mais les règles qui viennent d'être citées fixent les limites de l'activité politique de l'étranger: celui-ci doit de manière toute générale user de retenue dans ce domaine car c'est en principe aux citoyens suisses qu'il appartient de contribuer à la formation de la volonté politique dans le pays. L'étranger n'a pas le droit d'exercer une activité politique dirigée contre notre régime démocratique, qu'elle soit de caractère communiste, anarchiste ou d'extrême droite¹²⁾.

Les réfugiés n'avaient alors pas le droit d'exercer des activités politiques, mais aujourd'hui ils sont assimilés dans ce domaine aux autres étrangers. Une libéralisation de la pratique des autorités politiques et des tribunaux s'est dessinée depuis. Actuellement, les étrangers bénéficient aussi des droits fondamentaux garantis par la constitution, indispensables à l'action politique (liberté d'opinion, de presse, d'association et de réunion). A plusieurs reprises, le Conseil fédéral a

¹¹⁾ Cf. Statistique des étrangers et 91.036 Rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, p. 3.

¹²⁾ Rapport du 14 avril 1967 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1966, introduction au chapitre consacré au Département de justice et police, p. 138.

confirmé sa pratique de plus en plus libérale¹³⁾ et a rejeté les requêtes émanant de divers bords politiques en vue de recourir à la police politique contre divers mouvements, lorsqu'il estimait que les conditions pour intervenir n'étaient pas données¹⁴⁾.

Certains requérants d'asile notamment sont, au sein de la population étrangère résidente, des personnes politiquement actives et engagées, cherchant à influencer depuis la Suisse sur les structures politiques de leur pays d'origine. Du fait des récents événements politiques en Yougoslavie, en Turquie, en Iran, au Liban et au Sri Lanka, l'activité politique menée en Suisse par des ressortissants de ces pays présente certains risques, à savoir:

- que des étrangers résidant en Suisse soutiennent la lutte armée dans leur pays d'origine, par exemple en fournissant du matériel de guerre aux forces d'opposition;
- que des manifestations politiques de milieux étrangers dégènèrent du fait de la présence simultanée en Suisse de groupes rivaux du même pays. Certaines personnes peuvent aussi faire l'objet de pressions politiques dont le but est la récolte de fonds au profit de groupes étrangers;
- que des opposants à un régime usent de violence à l'encontre de missions consulaires ou diplomatiques et de représentants officiels en Suisse de leur pays d'origine, où alors qu'ils deviennent eux-mêmes victimes d'agressions.

L'intervention des autorités est en principe indiquée lorsque les activités politiques des étrangères et des étrangers en Suisse risquent de déboucher sur des agissements extrémistes et lorsqu'on craint des débordements de violence. Il appartient en premier lieu aux cantons de prendre des mesures policières pour maintenir l'ordre légal dans le pays. Lorsque les activités politiques extrémistes des étrangères et des étrangers en Suisse sont susceptibles de menacer les relations extérieures de la Suisse, c'est aux autorités fédérales compétentes d'intervenir. Les réfugiés doivent également avoir la possibilité d'exprimer leur opinion politique. Il convient dans ce climat de tension de peser les intérêts en jeu et de prendre les mesures qui s'imposent.

Dans ce contexte, des incidents ayant mis en présence des ressortissants iraniens ont vivement préoccupé le Conseil fédéral. La Suisse héberge un certain nombre d'opposants iraniens ainsi que des Iraniennes et des Iraniens fidèles au régime (représentants officiels de l'Iran, étudiantes, étudiants, hommes d'affaires notamment). Ces derniers temps, adversaires et défenseurs du régime iranien se sont souvent affrontés et les débordements de violence ont été fréquents. Il y a eu par exemple les occupations du consulat d'Iran à Genève par les moudjahidin du peuple et diverses affaires mettant en cause des représentants officiels d'Iran

¹³⁾ P. ex. 81.685 Question ordinaire Loretan du 11 juin 1981: Paix mondiale, BO N 1981 1403; 80.701 Question ordinaire Dafflon du 17 juin 1980: Terroristes turcs en Europe, BO N 1980 1288; Petite question urgente Hubacher du 22 juin 1972 (n° 196): Activités politiques des étrangers, BO N 1972 1860; 10.775 Interpellation Schwarzenbach du 14 décembre 1970: Manifestations d'étrangers, BO N 1971 417.

¹⁴⁾ 86.666 Question ordinaire Spälti du 19 juin 1986: Mouvement pacifique suisse, BO N 1986 1533; 84.765 Question ordinaire Spälti du 27 novembre 1984: Partis et organismes. Financement par l'ambassade soviétique, BO N 1985 764; 81.771 Question ordinaire Fischer Hägglingen du 14 décembre 1981: Conseil oecuménique des Eglises. Activités politiques, BO N 1982 583.

accusés de fournir à leur gouvernement des renseignements sur des concitoyens opposés au régime. Les assassinats dont ont été victimes des réfugiés iraniens vivant en Suisse ont aussi eu une vaste portée.

Le Conseil fédéral estime également que le mouvement autonomiste yougoslave, à l'origine de la guerre civile en Yougoslavie, ne manque pas d'avoir d'importantes répercussions sur les quelque 200 000 Yougoslaves de souche serbe, albanaise, croate, slovène ou autres vivant en Suisse. Le «Mouvement populaire pour une république du Kosovo» (LPRK) a indubitablement été le groupe le plus actif et le plus engagé toutes ces dernières années. En 1989, plusieurs grandes manifestations organisées à Zurich, Genève et Berne ont donné lieu à des altercations opposant des services d'ordre internes à des Yougoslaves d'opinion politique adverse ou à de simples passants soupçonnés d'être des mouchards. Certaines opérations découvertes à la frontière yougoslave permettent aussi de dire que les milieux du LPRK ont acheminé à plusieurs reprises, depuis la Suisse, des armes à destination de la Yougoslavie.

A ce jour, nous n'avons pas eu connaissance d'actes de violence commis par des immigrées ou des immigrés yougoslaves à la suite des troubles qui secouent la Yougoslavie.

La Suisse est, elle aussi, concernée par la lutte menée par diverses organisations kurdes à l'échelle européenne pour s'opposer à l'Etat turc. Dans notre pays, deux organisations surtout militent activement pour la cause kurde; il s'agit du «Partiya Karkerén Kurdistan» (PKK), le Parti des travailleurs kurdes, et du Parti communiste turc/marxiste-léniniste (TKP/ML), appelé aussi «Partizan».

Le PKK, qui a sa centrale suisse à Bâle, a instauré sa propre juridiction. Ceux qui refusent de soutenir le PKK, qui s'en détournent ou s'y opposent sont considérés comme des traîtres à la patrie ou des agents secrets et sont jugés par un tribunal du parti. Une bonne douzaine d'assassinats commis dans toute l'Europe est imputée au PKK. On soupçonne également le PKK de soutenir depuis la Suisse sa lutte armée en Turquie en y acheminant des hommes, de l'argent et des armes. Les activistes du PKK se livrent en outre, dans notre pays, à une activité de renseignements et cherchent à espionner des adversaires du parti ou des chefs de file d'autres partis.

La tendance des organisations turques ou kurdes à répondre par les armes à tous ceux qui ne partagent pas leurs opinions ou à leurs adversaires politiques a été démontrée récemment encore dans les cantons de Zurich, d'Argovie et de Bâle-Ville lors d'altercations violentes opposant des membres de différents groupes ethniques.

35 Jeunesse et extrémisme

Sachant que l'extrémisme, qu'il soit de droite ou de gauche, rencontre souvent la faveur des jeunes ou de jeunes adultes, la question se pose de savoir s'il n'y aurait pas d'autres formes d'extrémisme, non motivées par des considérations idéologiques, mais qui seraient plutôt la manifestation d'un accroissement de l'agressivité générale ou celle d'une plus grande disposition à recourir à la violence parmi certains jeunes. Des constatations faites à la suite d'arrestations dans le cadre

d'affaires visant des étrangers ou des requérants d'asile nous incitent à penser que tel pourrait bien être le cas. La haine qu'inspirent à ces jeunes les étrangers, leurs comportements et propos racistes n'ont souvent aucun fondement idéologique mais expriment des peurs diffuses de nature économique, écologique et sociale ou une réaction au stress de la vie moderne. Le Conseil fédéral est d'avis que de tels actes de violence ou de vandalisme méritent aussi d'être pris au sérieux.

4 Importance de l'extrémisme en Suisse: Appréciation générale

Le présent rapport constitue une analyse de la situation actuelle et une évaluation politique de l'extrémisme en Suisse. Il n'aborde qu'accessoirement la naissance et l'évolution des courants extrémistes de droite ou de gauche en Suisse pendant les dernières années ou décennies. Là n'est en effet pas le propos. Le rapport historique, en cours d'achèvement, relatif à la conception de la protection de l'Etat durant les dernières décennies permettra, dans une certaine mesure, de combler cette lacune.

Si l'on considère la situation actuelle, on ne peut pas dire que l'extrémisme soit particulièrement virulent du point de vue politique en Suisse. Cela est d'autant plus vrai lorsque l'on compare notre situation avec ce qui se passe à l'étranger¹⁵⁾. Il n'existe dans notre pays ni groupes, ni associations bien structurées, ni partis extrémistes, qu'ils soient de droite ou de gauche, d'envergure nationale. Même les actes de violence s'inscrivant dans un contexte extrémiste établi ou supposé permettent rarement de conclure que leurs auteurs appartiennent à des groupes bien organisés ou qu'ils ont été téléguidés de l'étranger.

Quand bien même nous n'avons pas affaire en Suisse à des groupes extrémistes d'une certaine envergure, on ne saurait exclure que des sentiments ou des dispositions extrémistes existent dans certains groupes de population et qu'ils ne se manifesteront pas spontanément un jour ou l'autre, aussi sous forme de violence. Cette remarque vaut aussi bien pour les tendances d'extrême gauche que d'extrême droite, étant toutefois entendu que les courants d'extrême droite fournissent actuellement davantage de motifs de préoccupation. En effet, propos et actes xénophobes ou racistes se sont multipliés ces derniers temps. Même si elles sont le fait de personnes isolées, les attaques, toujours plus nombreuses, dirigées contre des requérants d'asile ou des foyers qui les hébergent inquiètent vivement le Conseil fédéral. Ne pouvant admettre ce genre de pratique, celui-ci a vigoureusement condamné ces agressions et a ordonné que des enquêtes minutieuses soient effectuées dans les plus brefs délais.

Le Conseil fédéral est également préoccupé par la recrudescence de comportements extrémistes et de manifestations racistes parmi les jeunes. Le fait est que certains jeunes et certaines bandes de jeunes recourent toujours plus

¹⁵⁾ Voir à ce propos: Backes Uwe/Jesse Eckhard: *Politischer Extremismus in europ. Demokratien*, tiré de: *Politik und Zeitgeschichte*, B 41-42/1989.

fréquemment à la violence¹⁶). Si les raisons d'une telle tendance ne s'expliquent pas totalement, il ne fait cependant aucun doute que les causes sont multiples et que la recherche d'identité, toujours plus difficile pour les jeunes d'aujourd'hui, joue très certainement ici un rôle décisif. L'extrémisme affiché par les jeunes n'a toutefois pas de fondement idéologique. Dans son dernier rapport¹⁷, la Commission fédérale pour la jeunesse dit notamment au sujet des jeunes et de la montée de courants racistes:

L'obligation de faire des choix (maîtrise de la contingence) est massivement présente durant la période de la jeunesse. Elle provoque chez les jeunes, en combinaison avec le risque accru dû au manque d'expérience de vie et de décision, une plus grande instabilité que celle rencontrée normalement chez les adultes. Dans ce contexte, l'offre de l'extrême droite avec ses explications *simples* du déroulement politique, du sentiment d'appartenance au groupe et de la sécurité, et ses buts clairement définis représentent une offre rêvée pour la maîtrise de la contingence. Pour cette raison, les jeunes sont plus sensibles aux organisations d'extrême droite et au comportement raciste que les adultes. Le racisme est plutôt latent chez les adultes.¹⁸

On ne saurait pas non plus passer sous silence le lien entre agissements extrémistes et médias. Si les médias ne sont évidemment pas responsables de la recrudescence des violences d'extrême droite et des manifestations racistes, il n'en demeure pas moins que le fait d'accorder une large place à de tels agissements incite d'aucuns à jouer les imitateurs, espérant ainsi attirer l'attention publique sur eux. Les médias contribuent également à renforcer la portée de discours populistes lorsqu'ils ne font pas preuve d'esprit critique et qu'ils offrent un forum public aux courants d'extrême droite.

Propos et attitudes extrémistes traduisent invariablement l'existence de problèmes et reflètent le climat politique et psychologique d'un pays. La montée xénophobe présente de toute évidence un rapport direct avec le problème des étrangers et du droit d'asile ou, pour l'exprimer de manière plus générale, avec un problème non résolu à ce jour, celui de l'immigration. La rapidité avec laquelle notre société évolue en direction d'une société pluriculturelle pose des difficultés à nombre de nos concitoyens. La nette augmentation du nombre de personnes issues de cultures différentes de la nôtre induit des peurs et des réflexes de défense pour se protéger du spectre d'une surpopulation étrangère. La théorie courante selon laquelle un nombre accru d'étrangers renforcerait fatalement le sentiment xénophobe dans la population semble toutefois peu crédible, comme le montre une enquête effectuée récemment¹⁹). Spontanément, il semblerait que les craintes concernent en priorité l'emploi, le logement et le niveau de vie en général. A y regarder de plus près, on constate pourtant que bien des citoyennes et des citoyens ont surtout peur de l'évolution économique et sociale et des

¹⁶ Une étude plus récente (1989) effectuée par Heitmeyer/Möller, se référant à l'Allemagne, arrive à la conclusion suivante: «Environ 40 pour cent des jeunes entre 16 et 17 ans ont tendance à défendre un nationalisme autoritaire; un jeune sur six associe pensée nationaliste autoritaire et recours à la violence pour régler des divergences politiques», in: *Deutsche Jugend* 1/1989, p. 19 ss.

¹⁷ *Zusammenleben: ein Thema für Jugendliche?*, Berne, juin 1991.

¹⁸ Op. cit. p. 40.

¹⁹ G. Romano, *Mehr Freude – Mehr Fremdenangst? Bemerkungen zu einer gängigen Argumentation*, extrait de: *Asylon* n° 6/1980.

bouleversements sociaux inhérents à tout changement. L'étranger devient donc le bouc émissaire d'une crise sociale et psychologique qui va s'aggravant et il faut bien admettre que les attitudes nationalistes et xénophobes cachent souvent une grande nostalgie de notre bonne vieille Suisse (Altermatt). Aussi peut-on dire que la xénophobie croissante résulte tout autant de notre propre conscience culturelle et morale que du nombre d'étrangers résidant en Suisse²⁰. La démocratie de compromis qui est la nôtre, les possibilités démocratiques de participation dont nous disposons et notre Etat empreint de fédéralisme font, certes, que les décisions de l'Etat sont largement portées par le souverain et que d'importants mécanismes interviennent pour équilibrer les forces en présence. Cela explique pourquoi, comparés à l'étranger, les actes de violence extrémistes ne sont guère fréquents en Suisse. L'inconvénient d'un système de compromis est peut-être que, comparé à des systèmes politiques où majorité et opposition sont réellement en concurrence, les politiciens sont peu enclins à s'atteler rapidement et ouvertement à certains problèmes.

Le Conseil fédéral demeure confiant et pense que le peuple suisse ne se laissera pas séduire par des objectifs et des organisations extrémistes. Notre démocratie semi-directe, qui prévoit le droit de référendum et l'initiative populaire, permet comme nul autre pays de soumettre des affaires politiques au verdict des urnes et de modifier en toute démocratie la constitution et les lois. Le Conseil fédéral entreprendra tout ce qui est en son pouvoir pour barrer dès que possible la route aux courants extrémistes par des mesures adéquates.

5 Conclusions

Le Conseil fédéral parvient à la conclusion que, de manière générale, l'extrémisme en Suisse n'a pas pris de trop grandes proportions et qu'il n'y a pas lieu de dramatiser. Il juge en revanche inquiétantes certaines formes d'extrémisme, notamment les actes de violence dirigés contre des étrangers, l'extrémisme étranger et les tendances racistes déclarées ou latentes, et estime que nous aurions tort de les négliger. Mêmes diffuses ou mal définies, des craintes de surpopulation étrangère ou des propos xénophobes constituent des avertissements et supposent que les autorités politiques leur accordent une attention toute particulière.

Comment combattre l'extrémisme, voilà qui est difficile à dire! En fait, il n'existe pas de solution universelle ni de remède susceptible d'éradiquer l'extrémisme ou de préserver le citoyen de ses retombées. L'extrémisme violent peut et doit bien sûr être combattu avec les moyens que nous offrent le droit pénal et la procédure pénale. C'est ce qui se fait d'ailleurs déjà. Il serait toutefois vain de croire qu'à elle seule, la répression supprimera des comportements ou des opinions extrémistes. Pour atteindre ce but, il faut de vastes efforts à tous les niveaux, en particulier au niveau de l'éducation. Les problèmes soulevés ne pourront être résolus que dans le cadre d'un débat ouvert, franc et démocratique. Le Conseil fédéral est pleinement conscient que les efforts déployés à ce titre par l'Etat seront voués à l'échec si les autres forces composant notre société, notamment les partis politiques, les églises, les associations, les syndicats, les organisations culturelles et

²⁰ Romano, op. cit.

les médias ne lui emboîtent le pas. Tous sont unis dans la même mission: défendre la *tolérance*, l'*humanité* et la tradition humanitaire de la Suisse, à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières.

Nous fondant sur ces remarques générales, nous dégagerons pour notre action les axes suivants:

Responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons

La lutte contre l'extrémisme est sans conteste une tâche commune à la Confédération, aux cantons et aux communes. A elle seule, la Confédération n'aurait d'ailleurs pas la compétence suffisante pour mener cette mission à bien. La formation et la culture ne sont-elles pas dans une large mesure du ressort des cantons? Ce sont les cantons également qui assument en premier lieu le maintien de la sécurité et de la tranquillité publiques. Pour ce qui est des poursuites pénales ayant pour objet des actes de violence extrémiste, les compétences respectives de la Confédération et des cantons sont clairement définies. La Confédération a directement et principalement la compétence et le devoir d'agir lorsqu'il s'agit de poursuivre des délits soumis à sa juridiction, comme c'est précisément le cas pour les crimes et délits contre l'Etat, ceux de nature à compromettre les relations avec l'étranger ou les délits perpétrés au moyen d'explosifs. Dans sa lutte contre l'extrémisme, il va de soi que la Confédération peut et doit, dans le cadre des compétences qui sont les siennes, jouer un rôle coordonnateur et dynamique. Si des manifestations extrémistes atteignent une ampleur nationale, il convient de chercher à résoudre les problèmes au niveau national. Ce qui est déterminant en l'occurrence, c'est d'arriver à évaluer simultanément une situation des points de vue politique et policier. La «Commission consultative de sécurité de l'Etat» prévue dans le projet de loi sur la protection de l'Etat (art. 4), une commission formée de représentants de la Confédération et des cantons et de spécialistes indépendants, aura précisément pour mandat d'analyser en permanence, à l'attention du Conseil fédéral, les dangers auxquels la Suisse est exposée.

La création d'une «Commission fédérale contre le racisme», telle que présentée par le Conseil fédéral en réponse à la question ordinaire posée par le conseiller national Rechsteiner le 6 novembre 1991, aura aussi une importance toute particulière. Dans son message relatif à l'approbation de la Convention sur la suppression de toute forme de discrimination raciale, le Conseil fédéral laisse ouverte la question de savoir si une nouvelle commission extraparlamentaire doit être créée ou si une commission existante devra être chargée de cette tâche. Celle-ci ne pourra toutefois véritablement remplir sa tâche que si elle bénéficie d'un large soutien de la population. Parallèlement à son examen de la situation actuelle en matière de xénophobie, cette commission aura encore pour tâche de proposer, à l'intention de l'ensemble de l'appareil étatique, un catalogue de mesures permettant de lutter contre le racisme et la xénophobie et de conseiller le Conseil fédéral en la matière.

Outre cette instance, plusieurs autres commissions déjà instituées seront également investies d'une importante mission de conseil; nous pensons notamment à la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers, à la Commission fédérale pour les questions relatives aux réfugiés ou à la Commission fédérale de la jeunesse. Ces commissions ont aussi pour tâche de renseigner le Conseil fédéral sur les mesures nécessaires et adéquates en rapport avec leur domaine d'activité.

Information du Parlement et du public

En définitive, toute forme d'extrémisme est antidémocratique. Aussi toutes les autorités ont-elles le devoir constitutionnel de dénoncer fermement les forces qui méprisent, voire cherchent à supprimer notre système démocratique libéral. Tous les groupes qui par leur théorie ou leur action favorisent la montée de l'intolérance, tentent sciemment de polariser l'attention sur eux ou cherchent à provoquer des violences politiques contraires à l'esprit et à la lettre de notre constitution. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral entend informer de manière plus systématique le Parlement et le public de l'existence de groupes, d'affaires et de courants extrémistes. Il souhaite ainsi susciter un débat public objectif sur ces questions. «La protection de la constitution par l'information», telle est la devise qui a fait ses preuves depuis longtemps déjà en Allemagne. Finalement, qui d'autre que le citoyen doit protéger la constitution et la démocratie? «Sa volonté de s'identifier à notre ordre constitutionnel, de participer activement à sa sauvegarde et de s'opposer fermement aux adversaires de la démocratie libérale est la manière la plus efficace de protéger la constitution»²¹⁾. Mais c'est précisément parce que la frontière séparant l'extrémisme du débat politique courant n'est pas toujours facile à déterminer, sauf lorsque l'on se trouve face à des violences extrémistes, que le débat philosophique et politique supplante souvent dans ce domaine les mesures administratives, policières ou judiciaires. Seuls les citoyennes et citoyens majeurs sont en mesure de reconnaître les promesses populistes et les solutions boiteuses et sont, de ce fait, «immunisés» contre le risque de glisser vers un comportement extrémiste.

Le projet de loi sur la protection de l'Etat prévoit que le Conseil fédéral informera régulièrement le public des phénomènes extrémistes qui se seront produits (art. 20).

Politique rigoureuse à l'égard des étrangers et des réfugiés

Le problème des migrations, problème complexe perdurant depuis des années et qui ne semble pas pouvoir être résolu à relativement brève échéance, constitue une préoccupation pour tous les Etats industriels. On peut même affirmer qu'il s'agit de l'un des défis majeurs lancés aux sociétés occidentales. Comme nous l'avons déjà exposé, la crainte d'une surpopulation étrangère et les réactions xénophobes ou racistes ne sont pas fonction de l'augmentation du nombre de ressortissants étrangers dans un Etat mais résultent de la combinaison des mouvements migratoires et des profonds changements économiques, sociaux et culturels dans notre société. De l'avis du Conseil fédéral, il n'y a aucune raison de s'écarter des principes et des modalités pratiques qu'il a fixés dans son Rapport de

²¹⁾ Avant-propos du ministre de l'Intérieur Schäuble dans le rapport de 1989 relatif à la protection de la Constitution.

stratégie 1991 relatif à la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés²²⁾ et dans son Programme d'action 91/92. Au contraire, il envisage même d'appliquer ces mesures avec toute la fermeté requise, cela d'autant plus qu'il n'existe selon lui aucune autre solution réellement défendable. Il estime toutefois qu'une approche concertée du problème de la part des Etats d'Europe occidentale s'impose. C'est pour cela que le Conseil fédéral se propose d'intensifier ses démarches au niveau international et d'accélérer l'adhésion de la Suisse à divers accords des Communautés européennes (Accord sur le pays de premier asile, Accords de Schengen, Accord sur la reprise de personnes à la frontière, etc.) ou de conclure des accords réciproques. Les possibilités d'une collaboration avec le groupe de travail TREVI (TREVI = *Terrorisme-Radicalisme-Extrémisme-Violence-International*) des Communautés européennes doivent, elles aussi, être pleinement exploitées par les politiciens et autres spécialistes et être renforcées dans la mesure du possible.

En outre, comme il ressort du Rapport de stratégie que nous avons mentionné, le Conseil fédéral entend mener une politique aussi dynamique qu'efficace en matière de politique extérieure et des droits de l'homme, afin de remédier, à son niveau, aux causes de la migration mondiale. Pour y parvenir, il interviendra dans des assemblées et des conférences internationales, comme il l'a d'ailleurs fait à plusieurs reprises déjà ces derniers temps.

Le Conseil fédéral est conscient que, même conjuguées, ces mesures ne suffiront pas à venir à bout de la crainte tenace d'une surpopulation étrangère. Il estime qu'il y a lieu d'instaurer un véritable dialogue à ce sujet entre la population et le gouvernement. C'est pour cette raison qu'il envisage de multiplier les occasions de rencontre avec les citoyens, les cantons directement concernés et les organisations privées intéressées.

Signature de la convention antiraciste

L'élaboration de normes juridiques ne permet pas de lutter avec suffisamment d'efficacité contre l'augmentation du nombre d'agissements et de manifestations racistes. En dépit de cette constatation, le Conseil fédéral estime qu'il est urgent de ratifier, souhaite qu'il a déjà exprimé à plusieurs reprises, la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La procédure de consultation ayant suscité une réaction foncièrement positive, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une décision d'approbation. La Convention oblige les parties contractantes à poursuivre pénalement certains actes de discrimination raciale et à prendre, dans ce domaine, d'autres mesures de lutte et de prévention. La nouvelle norme pénale proposée par le Conseil fédéral devra simultanément réprimer la propagande raciste, les atteintes racistes à la dignité humaine, ainsi que le refus, pour des motifs racistes, d'un bien ou service offerts publiquement.

Création des bases légales de la protection de l'Etat

La lutte contre l'extrémisme, contre l'extrémisme violent en particulier, suppose une information fiable et suffisante. Il est dans la nature des choses que les

²²⁾ Cf. note 11.

activités extrémistes soient en partie planifiées et organisées secrètement. Si l'Etat veut se protéger, lui et ses citoyens, contre de telles manifestations de violence, il doit être à même de déceler de telles tendances suffisamment tôt. La Confédération et les cantons sont ici invités à agir, compte tenu de leurs compétences respectives. Les moyens administratifs et les procédures pénales actuels ne sont cependant pas toujours suffisants. Le Conseil fédéral a de ce fait l'intime conviction qu'une protection préventive de l'Etat reste indispensable. Or, cette protection implique la création d'une base légale précisant clairement les objectifs visés, les limites et les contrôles. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral a mis le projet de loi sur la protection de l'Etat en consultation. Il tient à en évaluer le plus rapidement possible les résultats qui lui permettront de soumettre dans les meilleurs délais un projet de loi au Parlement.

Mesures administratives et répressives

L'Etat se doit de contrer les violences extrémistes avec toute la fermeté requise. La législation fédérale et cantonale ainsi que le droit applicable aux étrangers, le droit pénal, la procédure pénale et les décrets cantonaux relatifs au maintien de la tranquillité et de l'ordre publics nous fournissent à ce titre des instruments tout à fait adéquats. Les autorités politiques et judiciaires sont invitées à appliquer ces normes de manière rigoureuse. En l'état actuel, il n'y a pas lieu de modifier quelque loi que ce soit. Rappelons néanmoins un élément important: le projet de loi portant modification de notre code pénal prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition relative à l'«organisation criminelle» (art. 260^{ter}). Si cette disposition doit servir en premier lieu à lutter plus efficacement contre le blanchissage d'argent sale, elle permettra aussi de poursuivre les violences extrémistes organisées. La consultation relative à ce projet de loi s'est achevée l'an passé et les résultats de cette procédure font actuellement l'objet d'une évaluation.

Ces derniers temps, il est apparu régulièrement que des extrémistes et des criminels, autochtones et étrangers, se servent toujours plus de la Suisse comme base logistique pour l'acquisition d'armes. Cela concerne en particulier le commerce. Une législation plus incisive sur les armes à l'échelle suisse est nécessaire pour aussi tendre à une harmonisation avec les législations nationales des pays limitrophes. Le Conseil fédéral met tout en œuvre pour soumettre au Parlement une proposition allant dans ce sens.

Seconde partie

L'extrémisme violent en Suisse: documentation

1 Introduction

11 Situation au plan de l'information

En septembre 1988, le Ministère public de la Confédération a rédigé un rapport intitulé «L'extrémisme de droite en Suisse»²³⁾. Après le dépôt des trois postulats annexés, il s'est agi en particulier de prendre en compte des informations plus récentes et d'inclure la question de l'extrémisme de gauche. En juin et novembre 1989, la Police fédérale a demandé aux commandants de police des 26 cantons et des villes de Berne et de Zurich de lui fournir un rapport. A la suite de l'entrée en vigueur des «Directives du 19 janvier 1990 pour les annonces et les traitements de données du Ministère public de la Confédération dans le domaine de la protection de l'Etat (liste provisoire négative)»²⁴⁾, la question a été soulevée de savoir si les rapports demandés étaient licites. Même une lettre du chef du DFJP aux directeurs de police cantonaux n'a pu dissiper complètement un certain doute. Cela explique pourquoi les rapports remis sont diversement complets et détaillés, et pourquoi il n'a plus été possible d'obtenir des commentaires à différentes questions des postulats. Les informations de police en provenance des cantons font défaut, pour une grande part, depuis la promulgation de la liste négative; souvent, une annonce n'est plus faite à la Confédération que sur mandat exprès.

C'est la raison pour laquelle le présent rapport repose sur les informations suivantes:

- les sources accessibles au public (presse, médias électroniques);
- les documents relatifs à la protection de l'Etat et enregistrés dans les fichiers de la Police fédérale, ainsi que les rapports des cantons ont été pris en compte dans l'appréciation posée dans la première partie de ce rapport; la publication de données personnelles est cependant faite en application de la liste négative, à savoir que, si elles ne proviennent pas de sources accessibles au public, aucune information personnelle concernant des activités politiques licites n'est intégrée dans ce rapport;
- les données provenant d'enquêtes de police judiciaire ont influencé les appréciations; elles sont commentées plus en détail dans la présente partie, dans la mesure où l'état de l'enquête le permet.

Pour la seconde partie, la présentation du point de vue de la police se limite principalement à la période de 1989 à 1991 et ne retient que les organisations et événements qui ont un rapport avec l'extrémisme violent.

²³⁾ Ce rapport avait été élaboré à la demande de la Direction de la justice du canton de Berne aux fins de pouvoir répondre à la motion Zürcher, déposée le 2 mai 1988 devant le Grand Conseil bernois, au sujet des menées extrémistes de droite.

²⁴⁾ Voir annexe 2.

12 Compétence en matière de poursuite pénale

Le présent rapport montre que l'extrémisme se manifeste sous diverses formes délictueuses.

Le domaine des délits relevant de la *juridiction fédérale* comprend, dans la catégorie des actes délictueux extrémistes, le service de renseignements politiques, les délits perpétrés au moyen d'explosifs, de même que les infractions à la loi sur le matériel de guerre. La grande majorité des délits à motivation extrémiste regarde donc la *juridiction cantonale*. Il s'agit plus particulièrement de dommages à la propriété, de perturbations de l'ordre public et d'entraves à la circulation publique ou de menaces, d'extorsion et de chantage, de lésions corporelles et d'homocides, ou encore d'attentats commis au moyen de substances incendiaires contre des centres d'accueil ou des foyers pour requérants d'asile.

13 Effets sur la sécurité intérieure

Au cours des dernières années, l'extrémisme violent, s'il n'a pas compromis la sécurité intérieure du pays, n'en a pas moins provoqué localement d'importantes perturbations de la tranquillité et de l'ordre publics. Par ailleurs, des étrangers ont été exposés à des dangers dans des proportions non négligeables; il en a été de même pour des biens du domaine de l'asile.

Ces événements ont parfois placé les forces de police – que l'on sait restreintes en Suisse – devant des situations difficiles. Cette remarque concerne plus particulièrement la recherche d'informations de police préventive, l'élucidation des délits, le maintien de la tranquillité et de l'ordre, comme les mesures de protection requises en faveur de personnes menacées.

En ce sens, le présent rapport montre que des mesures policières répressives seules ne suffisent pas à apporter une solution au problème de l'extrémisme violent.

2 L'extrémisme de droite

21 Les principaux événements survenus en 1988 et 1989

En 1988 et 1989, la Police fédérale a constaté dans le domaine de l'extrémisme de droite au total 114 événements importants, parmi lesquels:

- dix cas d'actes de violence contre des personnes, et
- les attentats ci-après ou attentats probables contre des foyers pour demandeurs d'asile, en particulier:
 - tentative d'incendie intentionnel à Zollikerberg ZH le 23 août 1988, dirigée contre le foyer diaconal, lequel devait servir de centre d'hébergement pour requérants d'asile; auteurs inconnus;
 - incendie intentionnel à Klosters GR le 29 novembre 1988, allumé dans un baraquement prévu comme centre fédéral d'hébergement des requérants d'asile; auteurs inconnus, dégâts matériels importants;
 - trois incendies intentionnels présumés à Coire GR les 2 juillet, 2 août et 7 août

- 1989: à la suite de l'incendie qui eut lieu le 2 juillet à l'Alexanderstrasse, le gouvernement reçut un tract portant la mention «Incendie intentionnel» ainsi que des écrits xénophobes. Il était signé d'un certain «Pakt Rütlichschwur 1991», organisation jusque-là inconnue; quatre Tamouls ont péri dans l'incendie. L'incendie du centre d'hébergement de la Loestrasse le 2 août, dont on présume qu'il s'agit d'un incendie criminel, provoqua des dégâts matériels réduits. Le deuxième incendie au même endroit, le 7 août, qui était un incendie criminel, causa des dégâts matériels;
- attentat à l'explosif à Beckenried NW le 29 septembre 1989: l'attentat était dirigé contre le centre d'hébergement pour réfugiés de «Hundenmattli»; il ne fit pas de blessés, mais provoqua d'importants dégâts matériels (entre 50 000 et 100 000 fr.); auteurs inconnus;
 - incendie intentionnel à Chez-le-Bart NE le 3 octobre 1989: dirigé contre un foyer de demandeurs d'asile, cet incendie ne causa que des dégâts matériels; auteurs inconnus;
 - dégâts matériels à Embrach ZH le 20 octobre 1989, s'élevant à environ 4000 francs: un foyer pour demandeurs d'asile a eu ses vitres brisées. Un jeune Yougoslave fut arrêté comme coupable; cet acte était supposé servir d'«examen d'entrée» dans le «Parti National Révolutionnaire Suisse»;
 - le cas de Steinhausen ZG, où des attaques ont été perpétrées contre le coordinateur des demandes d'asile le 4 novembre 1989: environ 130 extrémistes de droite pénétrèrent de force sur le terrain du foyer pour requérants d'asile de «Hinterberg»; quelques-uns firent même irruption dans le foyer lui-même, frappèrent et menacèrent le coordinateur et provoquèrent des dégâts matériels; la police, présente, n'intervint pas.

Les coupables ont été retrouvés dans deux cas seulement, Embrach et Steinhausen (dégâts matériels et attaque contre le coordinateur yougois). Dans les autres cas (Richterswil, Les Avants-sur-Montreux et Baltenswil), l'origine de l'incendie est très probablement la négligence; il ne s'agit donc pas de délits intentionnels, à motivation politique. Tous les autres cas sont demeurés jusqu'ici inexpliqués. On est cependant porté à croire que ces actes xénophobes procèdent d'une inspiration d'extrême droite.

Les affaires enregistrées permettent de tirer les conclusions suivantes:

- en ce qui concerne leur *nombre*:
même s'il est impossible de comparer les chiffres avec ceux des années précédentes, on constate depuis 1988 une augmentation du nombre des événements reposant ou pouvant reposer sur une doctrine d'extrême droite;
- en ce qui concerne leur *gravité*:
les incendies criminels et attentats à l'explosif présumés surtout indiquent un accroissement du militantisme et de la brutalité.

22 Les principaux événements survenus en 1990 et 1991

221 Violence directe contre des personnes

- A Rapperswil SG, le 27 janvier 1990, deux requérants d'asile libanais sont violemment apostrophés par un groupe de jeunes inconnus, qui les frappent et les blessent à l'aide de pièces d'artifice.

- Le 26 mars 1990, un requérant d'asile de Walchwil ZG est agressé et gravement brutalisé par deux inconnus sur le chemin du centre d'hébergement «Frühberg» où il habite.
- A Rorschach, le 5 juin 1990, deux Suisses en état d'ivresse tirent d'un véhicule en marche sur deux requérants d'asile tamouls, blessant l'un d'eux. Leur attribution à l'extrême droite est controversée.
- A Regensdorf ZH, un requérant d'asile tamoul décède après avoir été violemment battu par un Suisse le 21 juillet 1990. L'origine d'extrême droite est controversée.
- Un inconnu tire des coups de feu, le 14 octobre 1990 à Bäch SZ, sur un requérant d'asile yougoslave légèrement blessé par l'éraflure d'une balle. Les motivations de cet acte n'ont pas été encore élucidées.
- Le 27 décembre 1990 à Bâle, une bande jeunes gens non identifiés (probablement des «hooligans») bombarde de pièces d'artifice une habitation occupée par des squatters et dépose dans l'escalier de l'immeuble attaqué une charge explosive qui blesse grièvement l'un des occupants.
- A Dübendorf ZH, un responsable d'un centre d'hébergement est attaqué le 16 janvier 1991 par des inconnus. Ses blessures nécessitent des soins médicaux.
- Un groupe de «skinheads» menace, le 2 février 1991, à Lucerne, les visiteurs du centre musical Sedel en brandissant des bouteilles brisées, voulant ainsi montrer «qu'il ne faudrait pas oublier la droite».
- Des «skinheads», prônant ouvertement leur haine envers les demandeurs d'asile, provoquent l'employé tamoul d'un restaurant de Baden AG, le 22 mars 1991. Au cours d'une bagarre qu'ils avaient eux-mêmes déclenchée, le Tamoul blesse l'un des «skinheads» d'un coup de couteau à la gorge; il a été condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis.
- Le 19 avril 1991, à Bubikon ZH, à la suite d'une altercation entre un Suisse et une femme de couleur, l'homme tire sur celle-ci avec un pistolet d'alarme à gaz. La femme est blessée. Malgré les propos injurieux tenus par le Suisse sur la couleur de peau de la femme, l'attribution de cet incident à une motivation d'extrême droite est contestée.
- Dans la matinée du 14 décembre 1991, le responsable du centre d'accueil pour requérants d'asile de Tramelan BE est attaqué par deux inconnus et légèrement blessé alors qu'il effectuait une ronde de surveillance.

222 Attentats présumés ou prouvés contre des foyers pour requérants d'asile

- A Malters LU, des inconnus lancent, le 1^{er} février 1990, de nuit, des pierres contre le foyer pour demandeurs d'asile «Witenthor». Ils provoquent des dégâts matériels.
- A Zuchwil SO, des inconnus démolissent, le 22 février 1990, les vitres d'un centre pour requérants d'asile, blessant légèrement un Tamoul.
- A Pfäffikon ZH, une tentative d'incendie a lieu le 27 février 1990; devant la

porte d'entrée du centre d'hébergement pour requérants d'asile sis à la Russikerstrasse 3, des inconnus mettent le feu à un pneu de voiture à l'aide de chiffons imbibés d'essence.

- A huit reprises entre le 15 avril et le 1^{er} juin 1990, le centre d'hébergement pour les requérants d'asile de la Rohrstrasse à Kloten ZH est l'objet de méfaits occasionnant des dégâts matériels. Les auteurs de ces actes demeurent inconnus.
- A Oberiberg SZ, l'hôtel «Roggenstock», destiné à accueillir provisoirement les requérants d'asile, brûle à deux reprises, les 9 mai et 2 juin 1990; dans le deuxième cas, l'incendie criminel pourrait être établi.
- A Nussbaumen AG, deux explosifs de fabrication artisanale sont lancés, à une date que l'on n'a pas pu déterminer, contre un centre de requérants d'asile; ils ne sont trouvés qu'en juin 1990. Il n'y a pas de dégâts matériels.
- Le 1^{er} août 1990, un inconnu tire dans la fenêtre d'un baraquement occupé par des réfugiés à Herrenschwand BE, et ne provoque heureusement que des dégâts matériels.
- A Buch SH, des inconnus endommagent, le 6 octobre 1990, le foyer de transit «Friedeck» et dressent ensuite un tas de bois auquel ils mettent le feu.
- A Weinfelden TG, le centre de requérants d'asile est l'objet, le 13 octobre 1990, d'une attaque à l'explosif. Les auteurs de cet attentat allument sous un store un tube rempli de poudre noire. Deux jeunes gens, âgés de 17 et 18 ans, identifiés par la suite, ont reconnu les faits. Ils ont prétendu vouloir ainsi attirer l'attention sur les difficultés actuelles de la politique suisse à propos des étrangers. Les deux poseurs de bombes entretenaient des contacts avec des extrémistes de droite.
- Le 27 octobre 1990, à Horw LU, des coups de feu sont tirés contre l'hôtel «Eintracht», prévu comme foyer d'accueil pour des requérants d'asile. Cet attentat provoque des dégâts matériels.
- Le foyer de demandeurs d'asile «Risimühle», à Stans NW, a été la cible, le 28 octobre 1990, d'un tir de fusil de chasse dont les auteurs demeurent inconnus. On constate des dégâts matériels. Une organisation inconnue «Befreiungsorganisation der Schweiz» (Organisation de libération de la Suisse) a revendiqué par téléphone la responsabilité de cet acte.
- Le 4 novembre 1990, à Siebnen SZ, deux coups de fusil de chasse sont tirés contre le bâtiment de l'ancien restaurant «Löwen», qui servait à la fois de local de réunions pour le «Cercle culturel turc» et de logement pour les requérants d'asile. Il n'y eut pas de blessés, mais des dégâts matériels. Les coupables n'ont pas été retrouvés et la motivation de cet acte est demeurée inconnue.
- Le 17 décembre 1990, à Wädenswil ZH, des inconnus jettent de l'alcool à brûler sur un mur en bois dans le sous-sol du centre de requérants d'asile Waisenhausstrasse et l'allument. L'incendie a pu être éteint. Il n'y a pas de dégâts matériels.
- Le 27 janvier 1991, un inconnu allume un incendie derrière un conteneur au rez-de-chaussée du foyer pour requérants d'asile de «Bellevue» au Locle NE. Il en découle de légers dégâts matériels.

- Le 7 février 1991, entre 15 et 20 individus masqués font irruption dans le foyer de requérants d'asile «Brunnwald» à Grosswangen LU et commettent de graves dégâts matériels. Les auteurs de cet acte n'ont pas été retrouvés.
- Le 11 mars 1991, un inconnu tente de mettre le feu à un centre d'hébergement pour les requérants d'asile au Locle NE, provoquant de légers dégâts matériels.
- Le 24 mars 1991, à Dübendorf ZH, un centre d'hébergement pour les requérants d'asile situé Hermikonerstrasse (installation de la protection civile) fait l'objet d'une tentative d'incendie, qui a pu être immédiatement maîtrisé. Le coupable demeure inconnu.
- Le 13 avril 1991, à Suhr AG, deux apprentis de 17 ans tirent avec un fusil à air comprimé contre un centre d'hébergement pour requérants d'asile. Un Yougoslave est blessé à la tête. Les coupables se sont eux-mêmes livrés à la police. L'inconscience, fréquente à cet âge, semble être à l'origine de cet acte.
- Le 24 avril 1991, un attentat à l'explosif est commis dans le jardin d'un bâtiment prévu comme foyer pour demandeurs d'asile à Wölflinswil AG. Il s'ensuit des dégâts matériels. Les coupables demeurent inconnus.
- Le 15 mai 1991, quelque 30 jeunes gens pénètrent de force dans le centre d'hébergement pour les requérants d'asile de «Grüzefeld» à Winterthour ZH. La police a pu intervenir avant que des violences ne s'ensuivent. Ces jeunes, appartenant au milieu des «home-boys», voulaient se venger d'une altercation qu'ils avaient eue précédemment avec un requérant d'asile yougoslave.
- Des inconnus détruisent, le 20 mai 1991, les fenêtres de la salle de séjour du foyer de transit pour les requérants d'asile à Bülach ZH et lancent ensuite un pétard fumigène dans la pièce. Un requérant d'asile libanais a été légèrement intoxiqué.
- A Fribourg, des inconnus commettent un attentat à l'explosif, le 6 juin 1991, contre un bâtiment en rénovation, loué par la Croix-Rouge suisse (CRS) et prévu comme centre d'hébergement pour des requérants d'asile. Cet attentat a causé des dégâts pour quelque 50 000 francs. Personne n'a été blessé. Les deux auteurs ont été arrêtés à Fribourg, le 18 décembre 1991.
- Le 16 juin 1991, une explosion a lieu devant le bâtiment d'hébergement militaire, propriété de la commune de Wildberg ZH, dans lequel des demandeurs d'asile étaient logés. Cette explosion a provoqué des dégâts matériels. Les coupables n'ont pas été retrouvés.
- Une nouvelle explosion a lieu le 18 juin 1991 devant le même bâtiment de la CRS à Fribourg, qui avait déjà fait l'objet d'un attentat le 6 juin 1991. La faible détonation n'a pas provoqué de dégâts matériels. Les coupables ont été arrêtés.
- A Aadorf TG, des inconnus tirent, le 19 juin 1991, d'un véhicule en marche sur un foyer de demandeurs d'asile. Une balle pénètre par la fenêtre de la salle de séjour du foyer, où plusieurs personnes se tiennent. Il n'y a pas de blessés.
- Le 14 juillet 1991, deux cocktails Molotov sont lancés contre la façade du centre pour requérants d'asile sis à la Seestrasse 24 à Thoune. Les dégâts sont minimes. Les auteurs de l'acte ont pu être identifiés; leur motif: la haine des demandeurs d'asile (voir aussi l'incident du 3 août 1991).

- Le 17 juillet 1991, un requérant d'asile tamoul perd la vie dans un incendie du foyer pour demandeurs d'asile à Saxon. Les causes de l'incendie sont inconnues. On peut toutefois exclure une influence extérieure du fait que la victime se trouvait dans sa chambre fermée à clé de l'intérieur au moment où l'incendie a éclaté.
- Le 20 juillet 1991, une nouvelle tentative d'incendie intentionnel a lieu contre le foyer pour requérants d'asile de «Bellevue» au Locle NE (voir également les mentions du 27 janv. 1991 et 11 mars 1991). Par ailleurs, les murs du bâtiment ont été barbouillés. Dégâts minimes. Les auteurs sont restés inconnus.
- Le 23 juillet 1991, nouvel attentat incendiaire contre le foyer pour demandeurs d'asile à l'Alpenstrasse 141 à Schaffhouse. Des inconnus lancent deux cocktails Molotov, sans cependant atteindre le bâtiment. Dégâts légers.
- Le 24 juillet 1991, un attentat a lieu pour la troisième fois contre le bâtiment de la CRS à Fribourg (voir mentions des 6 juin 1991 et 18 juin 1991). Un engin fumigène de l'armée suisse est projeté dans le bâtiment par une fenêtre brisée. Personne n'est blessé. Les deux auteurs ont pu être arrêtés le 18 décembre 1991.
- Le 1^{er} août 1991, un gros incendie éclate à Genève dans l'ancien port-franc qui abrite également des demandeurs d'asile. Quatre personnes sont blessées et les dégâts matériels sont importants. Les causes de cet incendie ne sont pas connues.
- Le 3 août 1991, le centre pour requérants d'asile de Thoune BE est le théâtre d'un attentat incendiaire. Les auteurs lancent des cocktails Molotov contre le bâtiment habité qui est complètement détruit. Le mobile en est la haine des requérants d'asile (cf. aussi l'incident du 14 juillet 1991).
- Le 7 août 1991, des inconnus lancent trois cocktails Molotov contre le centre d'hébergement de requérants d'asile de la St. Jakobsstrasse 165 à Bâle. Les habitants parviennent à éteindre l'incendie. Personne n'est blessé, mais il y a des dommages à la propriété.
- Le 7 août 1991 encore, le centre de transit pour requérants d'asile de la Bottmingerstrasse à Münchenstein BL est la cible d'un attentat incendiaire. Plusieurs cocktails Molotov sont lancés contre les façades. Personne n'est blessé. Les auteurs restent inconnus.
- Le 10 août 1991, un cocktail Molotov est jeté contre le foyer pour requérants d'asile à l'Alpenstrasse 141 à Schaffhouse (voir aussi l'incident du 23 juillet 1991). L'engin incendiaire a traversé la fenêtre de la buanderie. Dégâts matériels. Auteurs inconnus.
- Le 13 août 1991, une tentative d'incendie volontaire a lieu contre un hébergement pour requérants d'asile à la Jungfraustrasse 74 à Interlaken BE. Deux foyers d'incendie sont allumés. Les habitants parviennent à éteindre le feu. Pas de blessé, mais des dommages légers. Auteurs inconnus.
- Le 28 août 1991, nouvelle tentative d'incendie criminel contre le foyer pour demandeurs d'asile de la Jungfraustrasse 74 à Interlaken BE. Des inconnus boutent le feu à des matériaux facilement inflammables dans une armoire de la salle de séjour. Les habitants sont parvenus à éteindre le feu. Pas de blessé. En revanche, dégâts légers.

- Le 29 août 1991, un inconnu tire pour le moins quatre cartouches de chevrotines dans trois fenêtres du centre d'hébergement pour requérants d'asile d'Obermoosberg à Hérissau AR. Personne n'est blessé. Les premiers résultats de l'enquête permettent de conclure à un délit sans mobile xénophobe.
- Le 31 août 1991, des inconnus lancent un cocktail Molotov dans le foyer pour requérants d'asile de Winkel ZH par la fenêtre ouverte de la buanderie. Le feu a pu être éteint et personne n'a été blessé. Dégâts mineurs.
- Le 2 septembre 1991, un inconnu lance, à Leutwil AG, un cocktail Molotov contre l'escalier en béton d'un centre d'accueil pour requérants d'asile nouvellement construit et encore inhabité. L'engin a pris feu, mais la construction en bois a été épargnée. Il n'a y pas eu de blessé.
- Le 12 septembre 1991, un attentat à l'arme à feu est commis depuis une voiture en marche contre le centre de transit pour requérants d'asile de la Bahnhofstrasse 32 à Aadorf TG. Sept coups de feu sont tirés contre la façade sans blesser personne. Le même bâtiment avait déjà été la cible d'une attaque le 19 juin 1991. Les auteurs sont inconnus.
- En octobre 1991, il a été tenté à trois reprises de bouter le feu au centre d'hébergement «Alte Militärkaserne» sis à la Militärstrasse 3 à Zurich.
 Dans la nuit du 1^{er} au 2 octobre, des inconnus ont allumé du vieux papier. Le feu a pu être éteint. Une tentative similaire a eu lieu la même nuit; elle a également échoué.
 Dans la nuit du 6 au 7 octobre, des inconnus ont mis le feu à un tableau d'affichage à l'intérieur du bâtiment.
 Dans la nuit du 7 au 8 octobre, des inconnus ont de nouveau bouté le feu à des posters grand format et à un sèche-mains automatique. Le feu a pu être éteint immédiatement.
- Le 5 octobre 1991, des inconnus tirent, probablement depuis un véhicule en marche, un coup de feu contre le foyer pour requérants d'asile de la Hauptstrasse 15 à Thurnen BL. La balle a traversé une fenêtre sans blesser personne.
- Le 8 octobre 1991, des inconnus lancent des bouteilles remplies de benzine et de serviettes en papier contre l'entrée du centre d'hébergement pour requérants d'asile de la Therwilerstrasse 43 à Bottmingen BL. Les charges incendiaires n'ont pas pris feu.
- Le 9 octobre, un inconnu répand un liquide inflammable devant la porte d'un logement occupé par des demandeurs d'asile dans le foyer de «Bellevue» au Locle NE (voir également les incidents des 27 janv., 11 mars et 20 juillet 1991). Les habitants sont parvenus à éteindre l'incendie. Il n'y a pas eu de blessé, mais des dégâts matériels.
- Le 16 octobre 1991, des inconnus tentent de mettre le feu à une dépendance du centre de transit pour requérants d'asile de Konolfingen BE. Le feu a pu être éteint. Pas de blessé, mais des dégâts matériels.
- Le 19 octobre 1991, des inconnus allument un balai dans la cave du centre pour requérants d'asile de la «Meise» à Winterthour ZH. Le feu a été immédiatement éteint. Un rouleau de papier est allumé le 20 octobre 1991 dans la cage d'escalier du même immeuble. Le feu s'est éteint de lui-même.

- Le 20 octobre 1991 encore, des coups de feu sont tirés, probablement d'un véhicule en marche, contre le centre d'hébergement pour requérants d'asile du «Dreispietz» à Köniz-Liebefeld BE. S'il n'y a pas eu de blessé, il n'en demeure pas moins que des personnes ont été exposées à un danger de manière concrète. Les auteurs sont inconnus.
- Le 22 octobre 1991, deux foyers, immédiatement éteints, sont découverts dans les sanitaires du centre de la CRS à Echandens VD. Les auteurs sont inconnus.
- Le 6 novembre 1991, des inconnus allument un feu dans la cave du centre de transit pour requérants d'asile à Enggistein BE. Le début d'incendie a pu être éteint. Il a causé des dégâts matériels.
- Le 10 novembre 1991, quatre inconnus pénètrent dans le foyer pour requérants d'asile sis à la Landstrasse 33 à Horgen ZH, inscrivent des propos xénophobes avec un spray, endommagent le mobilier, menacent un requérant avec un couteau et un pistolet et blessent un demandeur d'asile turc.
- Le 12 novembre 1991, le feu est bouté à des habits dans le centre pour requérants d'asile de la CRS à Savigny-Claie aux Moines VD. Le feu a pu être éteint. Auteurs inconnus.
- Le 13 novembre 1991, des inconnus jettent deux pierres de la grosseur du poing contre une fenêtre du foyer pour requérants d'asile au Kreuzackerweg 2 à Wetzikon ZH. Personne n'est blessé.
- Le 16 novembre 1991, des inconnus lancent un cocktail Molotov contre la fenêtre du centre d'hébergement pour requérants d'asile à Lotzwil près de Langenthal BE. Pas de blessé, mais des dégâts matériels.
- Le 7 décembre 1991, des inconnus projettent trois pierres contre la porte en verre et la fenêtre de la cuisine d'un foyer pour requérants d'asile à la Infangstrasse à Rümlang ZH, causant des dommages.
- Le 13 décembre 1991, des inconnus lancent deux cocktails Molotov contre le centre d'hébergement cantonal pour requérants d'asile à La Prise-Imer (commune de Rochefort) NE. Les engins incendiaires sont tombés à proximité de la façade sans faire de dégâts. Personne n'a été blessé.
- Le 25 décembre 1991, des inconnus tentent de mettre le feu au foyer pour requérants d'asile de la Freiburgstrasse 144 à Berne. Deux cocktails Molotov sont lancés contre le baraquement, sans toutefois prendre feu.
- Le 26 décembre 1991, un attentat à l'arme à feu est commis contre le centre pour requérants d'asile de la CRS à Lausanne-Montblésson VD. Des inconnus tirent des coups de feu depuis un véhicule. Une balle traverse la paroi extérieure et la porte intérieure d'une chambre occupée au moment des faits. Personne n'a été blessé. Le 27 décembre, un nouvel attentat similaire a lieu contre le même centre. Dans ce cas également, on a tiré depuis un véhicule. On a constaté treize points d'impact. Si aucun habitant n'a été blessé, cela n'est dû qu'à des circonstances favorables.
- Le 28 décembre 1991, des inconnus placent un vélomoteur en feu contre une porte en bois du centre d'hébergement pour requérants d'asile à Roggwil TG. Le feu a pu être éteint et personne n'a été blessé. Légers dégâts matériels.

- Le 30 décembre 1991, des inconnus déposent près du foyer pour requérants d'asile «Augraben» à Bremgarten AG un sac renfermant trois cocktails Molotov et l'allument. Le feu a pu être éteint tout de suite. Pas de blessé ni de dégâts.
- En outre, on a dénombré de nombreuses menaces anonymes écrites et téléphoniques d'attentats contre des foyers pour requérants d'asile.

223 Autres cas

- Le 11 mars 1990 à Hünenberg, des inconnus tirent des coups de fusil de chasse dans la chambre d'enfant de la villa où loge un proche du procureur général du canton de Zoug. A l'origine de cet acte, on semble avoir souhaité intimider le procureur général à la veille d'un procès intenté contre un membre du «Front Patriotique».
- Le 8 avril 1990, dans l'enceinte du cimetière juif de Saint-Gall, la salle des condoléances et quatre pierres tombales sont barbouillées de croix gammées et d'inscriptions injurieuses d'inspiration nazie, telles que «100 Jahre Adolf Hitler», «Adolf lebt», «Heil Hitler», «Judenschwein», etc.
- Le 17 mai 1990, 18 tombes sont couvertes de croix de David et de croix gammées dans le cimetière des communes de Belmont-sur-Yverdon/Villaret dans le canton de Vaud.
- Le 26 mai 1990, dix pierres tombales du cimetière juif de Bâle sont retournées.
- Le 25 juillet 1990, un correspondant anonyme informe la police municipale de Zoug, en appelant le 117, qu'une bombe a été déposée dans le centre d'hébergement pour requérants d'asile (centre cantonal de transit) de Steinhäusern.
- A Delémont JU, un individu identifié par la suite et animé par sa haine des demandeurs d'asile placarde entre le 3 et le 6 août 1990 des affiches portant des menaces et des slogans hostiles aux requérants sur le bâtiment de l'«Association jurassienne d'aide aux demandeurs d'asile».
- Les 14 et 15 septembre 1990 à Buchs SG, des inconnus placardent en divers endroits des affiches du «Front Patriotique». Deux plaintes ont été déposées pour dommages matériels.
- A Winterthur ZH, une grenade à main explose le 2 octobre 1990 dans un entrepôt situé au-dessous de l'appartement auparavant occupé par un journaliste, à la Büziackerstrasse 39; l'explosion ne provoque heureusement que des dégâts matériels s'élevant à 100 000 francs. Le journaliste en question était devenu la cible des milieux d'extrême droite parce qu'il s'était infiltré peu de temps auparavant dans un de ces groupes pour mener ses propres recherches. La coordination de l'enquête et l'utilisation de renseignements de police réunis à titre préventif ont permis d'appréhender les trois coupables, dont deux étaient membres de l'organisation d'extrême droite NPS.
- Le 14 octobre 1990, un inconnu profère à plusieurs reprises des menaces contre les collaborateurs du foyer de transit pour les demandeurs d'asile «Friedeck» à Buch SH.

- Le patron de l'Hôtel de la Poste et de la Gare à Kreuzlingen TG reçoit le 29 octobre 1990 une carte postale contenant des menaces parce qu'il hébergeait des demandeurs d'asile.
- Fin novembre 1990, le conseiller d'Etat zougais Hanspeter Uster reçoit des menaces téléphoniques. Les correspondants anonymes se réclament du «Front Patriotique».
- Le 3 janvier 1991, le foyer de transit «Friedeck» de Buch SH reçoit une lettre de menaces signée par «quelques contribuables suisses de bonne volonté».
- Le 12 mars 1991, un appel anonyme fait état d'une alerte à la bombe dans le foyer de transit pour demandeurs d'asile à Bâle.
- Le 2 mai 1991, l'atelier culturel «Kulturwoche Türkei», Klybeckstrasse 1B, reçoit une lettre le menaçant d'un attentat à la bombe.
- Le 11 mai 1991, des membres inconnus du «Nationalistischer Jugendfront» (Front de la Jeunesse nationale-socialiste), qui jusque-là n'avaient jamais fait parler d'eux, commettent un incendie criminel contre l'installation de la protection civile de la filiale de la VLG à Zollikofen BE; une lettre émanant des auteurs de l'attentat, parsemée de quelques «Sieg Heil», revendiquait d'autres attentats commis contre la «racaille communiste et juive».
- Le 23 mai 1991, un Turc habitant Liestal BL reçoit de la part d'un groupement inconnu «IORO Sektion BS et BL, Abteilung Kampf der Ueberfremdung in der Schweiz» (lutte contre l'invasion de la Suisse par les étrangers) une lettre lui intimant l'ordre de quitter la Suisse d'ici le 31 mai 1991, faute de quoi il serait «ramassé et expulsé ou liquidé».
- Le 25 mai 1991, un correspondant anonyme menace d'un attentat à la bombe le foyer juif «La Charmille», à Riehen BS.
- Le 1^{er} juin 1991, la police de la ville de Zurich empêche un règlement de compte violent entre deux groupes ennemis de «hooligans» de Zurich et de Bâle. Des tubes d'acier, des barres de fer, des pistolets Flobert, des battes de baseball et des bombes de gaz sont saisis à cette occasion.
- Le 21 juin 1991, un correspondant anonyme menace d'un attentat à la bombe le Centre d'enregistrement fédéral de demandeurs d'asile, à la Freiburgstrasse 50 à Bâle.
- Le 26 juillet 1991, des façades, des véhicules et des panneaux de signalisation routière sont barbouillés de motifs d'extrême droite. Les vandales ont été identifiés.
- Le 1^{er} août 1991, Marcel Strebel est arrêté provisoirement en compagnie de dix membres ou sympathisants du «Front Patriotique». Outre trois émetteurs radio utilisés illicitement, ont été saisis à cette occasion un revolver à barillet, un fusil de chasse, une arme semi-automatique avec munition, différentes armes d'estoc, ainsi qu'un spray de gaz lacrymogène. Diverses dénonciations ont été déposées en relation avec ces armes.

- Le 4 août 1991, un attentat à l'explosif est perpétré contre une boucherie turque établie à la Klybeckstrasse 90 à Bâle. Personne n'a été blessé mais il y a eu des dégâts matériels. Les auteurs sont inconnus; cependant, les menaces reçues donnent à penser qu'il s'agit d'un acte motivé par des considérations racistes.
- Le 15 août 1991, une explosion, vraisemblablement provoquée par le déversement de matières inflammables, a lieu dans un magasin de maroquinerie à Yverdon-les-Bains VD, occasionnant des dégâts matériels. Une croix gammée est apposée contre la façade du lieu de l'attentat. Les auteurs sont inconnus.
- Le 6 novembre 1991, à Berne, un auteur de lettres à la rubrique des lecteurs qui s'était prononcé en faveur des requérants d'asile reçoit une lettre anonyme le menaçant de mort.

224 Comparaison entre les événements survenus en 1990 et 1991

D'après les informations rassemblées par la Police fédérale, les exactions dont l'origine d'extrême droite est prouvée ou supposée se sont poursuivies en 1990 et 1991. En comparaison avec la période 1988/89, elles reposent sur un militantisme tout aussi net, voire même plus dangereux.

On a assisté au cours du printemps et de l'été 1991 à une multiplication des incendies criminels, prouvés ou supposés, perpétrés contre des centres de demandeurs d'asile. Cette évolution a amené la Police fédérale à convoquer une conférence des responsables cantonaux le 26 août 1991. La forte augmentation du nombre des incendies dans des foyers pour requérants d'asile (1990: six; 1991: trente-huit) apparaît de manière frappante dans la comparaison des événements survenus en 1990 et 1991 (cf. les statistiques dressées aux pages suivantes). D'après l'état des enquêtes à fin 1991, on recense, pour 1990, quatre incendies provoqués par des auteurs extérieurs et, pour 1991, vingt de ces cas.

Comparaison des années 1990 et 1991

Actions dirigées contre des foyers pour demandeurs d'asile

	1990	1991
Attentats à l'explosif	2	3
Incendies	6	38
Attentats à l'arme à feu	4	8
Menaces	4	13
Dégâts matériels	11	9
Total	27	71

Il n'est pas tenu compte, dans cette statistique, d'une attaque à main armée commise le 30 avril 1991 contre un centre de réfugiés à Martigny VS par trois requérants d'asile libanais.

Incendies en 1990 (total 6)

- 2 d'origine inconnue.
- 4 d'origine criminelle.

Incendies en 1991 (total 38)

- 8 d'origine technique, dus à la négligence ou d'origine inconnue.
- 10 allumés dans les bâtiments mêmes (présentant en partie des systèmes de fermeture intacts); dans un cas, un requérant d'asile a été convaincu d'être à l'origine de l'incendie.
- 20 intentionnels ou tentatives d'incendie criminel depuis l'extérieur.

Actes probablement motivés par la xénophobie (sans les centres pour requérants d'asile)

	1990	1991
Attentats à l'explosif	–	1
Incendies d'origine criminelle . .	–	1
Coups et blessures (dont un cas avec issue fatale)	5	3
Menaces	1	5
Dégâts matériels	1	–
Total	7	10

Actes probablement motivés par des opinions d'extrême droite (sans les centres pour requérants d'asile)

	1990	1991
Attentats à l'explosif	1	–
Incendies intentionnels	–	2
Attentats à l'arme à feu	1	–
Coups et blessures	–	1
Ménaces	1	2
Dégâts matériels	4	3
Autres	–	1
Total	7	9

Répartition des événements par canton

Canton	Actions dirigées contre des foyers de demandeurs d'asile	Autres actes xénophobes ou d'extrême droite	Actions dirigées contre des foyers de demandeurs d'asile	Autres actes xénophobes ou d'extrême droite
	1990		1991	
AG	2	–	5	3
AR	–	–	1	–
BS	–	1	3	3
BL	–	–	6	2
BE	1	–	15	3
FR	–	–	3	–
GE	–	–	1	–
JU	–	1	–	–
LU	2	1	1	1
NE	–	–	6	1
NW	1	–	–	–
SG	–	4	1	–
SH	3	–	4	–
SZ	3	1	–	1
SO	1	–	–	1
TG	3	–	3	–
VD	–	1	5	1
VS	–	–	1	–
ZH	10	2	15	3
ZG	1	3	1	–
CH	27	14	71	19
Total des événements		41		90

Canton	Actions dirigées contre des foyers de demandeurs d'asile	Autres actes xénophobes ou d'extrême droite	Actions dirigées contre des foyers de demandeurs d'asile	Autres actes xénophobes ou d'extrême droite
	1990		1991	
Elucidés	1	4	12	5
Blessés	1	4	4	5
Morts	–	1	1	–

Quant aux décès mentionnés, il s'agit des cas de

- Regensdorf ZH, du 21 juillet 1990 et
- Saxon VS, au cours duquel un requérant d'asile a perdu la vie lors de l'incendie de sa chambre fermée à clé depuis l'intérieur (aucune influence extérieure).

23 Les «skinheads»

Les représentants de cette sous-culture, apparue en Angleterre il y a de nombreuses années avant de se développer chez nous, se signalent par leurs cheveux courts et leur accoutrement imitant l'uniforme nazi, souvent complété par le port d'une croix gammée; ils pratiquent le salut hitlérien et proclament leur haine des travailleurs étrangers et des demandeurs d'asile. Il s'agit généralement d'individus au caractère bagarreur, parfois issus de milieux perturbés, qui ne se sentent bien qu'en groupes. Cela dit, leur attitude cache moins une idéologie politique que le plaisir de choquer la société et de donner libre cours à leur agressivité. Il n'en demeure pas moins qu'ils entretiennent certains contacts avec des milieux d'extrême droite suisses et étrangers – pour ce qui leur est commun, la xénophobie et le goût de la violence. Ces milieux exercent en effet une sorte de pouvoir d'attraction sur une partie des «skinheads». Ces derniers ont d'ailleurs porté de graves préjudices à la sécurité, à la tranquillité et à l'ordre publics.

Si les «skinheads», petite minorité réfractaire à la discipline parmi les groupes de jeunes, ne constituent globalement pas une forme d'expression de l'extrémisme de droite, ils renforcent malgré tout le potentiel de violence de nombreux groupements d'extrême droite par leur propension marquée à la violence physique.

Il ressort d'enquêtes menées en Allemagne²⁵ que parmi les quelque 2500 «skinheads» connus, environ 250 (c'est-à-dire 10%) ont adhéré à des mouvements d'extrême droite. Bien que nous ne disposions pas de chiffres comparables pour la Suisse, il est permis de supposer que les proportions sont les mêmes – selon l'estimation des relations connues entre individus au sein même de la «Nouvelle Droite».

Dans le canton d'Argovie, les «skinheads» ont surtout fait parler d'eux avant 1988 par des actes violents. On a ultérieurement constaté que certains éléments s'étaient déplacés vers divers groupements de la «Nouvelle Droite».

²⁵ Cf. Rapport sur la protection de la Constitution de la RFA pour 1989, p. 111.

De 1987 au printemps 1988, la police de Langenthal a eu affaire à plusieurs reprises aux «skinheads», dont les bandes troublaient parfois l'ordre et la tranquillité publics et avaient un comportement violent envers des demandeurs d'asile et d'autres minorités. Croix gammées et slogans nazis sont aussi apparus çà et là. Environ 25 «skinheads» se sont regroupés, mais sans structures fixes, et ont agi essentiellement au niveau régional. Leurs actions ont été pour la plupart spontanées et sans véritable plan, la xénophobie étant leur principale motivation. On n'a constaté aucun désordre notable depuis l'été 1988 après l'intervention ferme de la police et des autorités. Le groupe des «skinheads» de Langenthal s'est dans une large mesure dissous. Quelques-uns de ses anciens membres ont adhéré au «Front Patriotique».

Un autre pôle d'attraction des groupes de «skinheads» s'était formé dans les environs de Schaffhouse. Une partie de ces activistes fondèrent par la suite les groupuscules d'extrême droite «Stolze Schaffhauser Jugend», «Rechte Faust» ou encore «Rechte Freiheit», ainsi que le NPS en mars 1989.

Les incidents relevés ci-après ont été annoncés aux autorités fédérales (la liste est incomplète du fait que la poursuite pénale en ce domaine relève de la compétence des cantons):

- les 30 avril/1^{er} mai 1988, Schaffhouse: altercations entre policiers et auteurs de troubles, en partie des «skinheads» ivres dans l'enceinte de la gare. Le 1^{er} mai 1988, un cocktail Molotov explose dans la cour de l'Hôtel de la police cantonale. Diverses arrestations ont lieu;
- le 14 mai 1988, Zurich: des «skinheads» ivres sèment le désordre dans le centre communal de Heuried. Plusieurs plaintes ont été déposées pour troubles de l'ordre public et dégâts matériels contre un individu qui a reconnu les faits;
- les 12/13 novembre 1988, Zurich: une fête du Club brésilien est perturbée dans le même centre. Un Brésilien est gravement blessé. Les auteurs de troubles étaient des «skinheads»;
- le 13 août 1989, Morges VD: un «skinhead» notoire tire sans motif une décharge de chevrotines dans le visage d'un jeune homme; la victime s'est retrouvée presque totalement aveugle à la suite des graves blessures subies. Le coupable était l'un des auteurs de troubles du centre de Heuried les 12 et 13 novembre 1988;
- les 8/9 septembre 1989, Aigle VD: les excès causés par des «skinheads» lors de la fête de «La Braderie» se soldèrent par deux blessés parmi les participants à la fête. Il y eut cinq arrestations accompagnées de plaintes pour lésions corporelles simples;
- le 14 octobre 1989, Berne: les organisateurs d'un débat sur le «Fascisme dans le quotidien suisse» firent l'objet de menaces écrites quelques jours avant la réunion qui devait se dérouler dans le centre communautaire Wylerhaus. Les auteurs de ces menaces étaient des «skinheads» et des «Aufrechte Schweizer» (Suisse patriotes) de Jona et de Rapperswil;
- le 4 novembre 1989, Lucerne: la mission pentecôtiste et le restaurant «Neustadt» subissent des dommages matériels. Les «skinheads» appréhendés à la suite de l'enquête de police nient être en contact avec le Front Patriotique.

Par ailleurs, les «skinheads» tout comme d'autres groupes de jeunes sont responsables d'un nombre considérable de délits poursuivis sur plainte, tels que voies de

fait, lésions corporelles, menaces, dommages à la propriété et autres, difficiles à chiffrer ici avec précision.

Les activités des groupes de «skinheads» se sont poursuivies en 1990 et 1991. Par manque d'une documentation même peu exhaustive, l'on renonce ici à dresser une liste des cas d'espèce.

24 Groupements de la «Nouvelle Droite»

241 Le «Nouveau front national» (NFN)

Fondé en 1985, par la suite essentiellement actif dans le canton d'Argovie, le NFN a enregistré un fort afflux d'anciens «skinheads». Le groupe comprenait plusieurs douzaines de membres et de sympathisants.

Les activités de ce groupe tendent aujourd'hui à diminuer, ce qui est dû probablement au passage d'un certain nombre d'activistes au FP.

242 Le «Neue Front – Eidgenössischer Sozialisten» (Nouveau front des socialistes fédéraux, anciennement «Jungnationale Winterthur»)

Fondé en 1987 et totalisant une dizaine d'activistes, le groupe «Jungnationale Winterthur» s'est manifesté en 1988 en tant que comité pour la création du «Nouveau Front».

Depuis lors, les «Jungnationalen» et le «Neue Front – Eidgenössischer Sozialisten», organisation fondée le 2 septembre 1989 et qui ne réunit pratiquement que d'anciens membres des «Jungnationalen», ont beaucoup moins fait parler d'eux.

243 Le «Parti national révolutionnaire suisse» (PNR)

Le PNR a été fondé le 6 mars 1989. Ses membres sont issus de divers groupements, tels la «Stolze Schaffhauser Jugend» ou la «Rechte Freiheit», formées en 1986 par les chefs de file des «skinheads» locaux.

Le PNR comprend environ 25 à 30 membres. Certains de ses dirigeants entretiennent des contacts avec des personnes et d'autres organisations d'extrême droite en Suisse et dans les pays voisins. Des activistes du PNR ont été convaincus d'être les instigateurs de l'attentat à la grenade (à motivation politique) perpétré à Winterthur le 2 octobre 1990.

244 La «Nationale Koordination» (Coordination nationale)

La «Coordination nationale» – dont l'objectif est de réunir les organisations d'extrême droite en Suisse – n'est jamais allée au-delà des rassemblements occasionnels. Jusqu'à ce jour, l'extrême droite n'a jamais été en mesure de développer des stratégies communes. On ne peut actuellement parler de connexions structurelles entre des organisations néonazies ou d'extrême droite.

Fondé à l'automne 1988, le FP nécessite un examen plus approfondi. Cette organisation, dont le comportement intransigeant se caractérise par une xénophobie agressive, vise la réunification de tous les Suisses nationalistes et a affirmé en 1989 pouvoir compter sur presque 400 membres et plusieurs milliers de sympathisants.

La liste des 72 membres du FP établie en 1989 indique un âge moyen d'environ 20 ans.

Deux sous-groupes jusqu'ici inconnus, totalisant environ 20 autres membres, ont été découverts lors des enquêtes menées contre les auteurs de l'attentat à l'explosif perpétré le 13 octobre 1990 contre le foyer pour demandeurs d'asile de Weinfelden. Il s'agit du groupe cantonal SG/AR et FL et du groupe cantonal TG. Ce dernier, fondé en été 1990, est dirigé par l'un des responsables de l'attentat de Weinfelden.

Les membres initiés disposent de codes pour les noms de lieu et les heures, ils fixent ainsi secrètement leurs rencontres et témoignent ainsi d'un certain esprit de conspiration. Certains d'entre eux sont passés maîtres dans la conduite «spéciale» ayant pour but de repérer et de distancer les véhicules qui les suivraient.

Au début du mois d'octobre 1990, le Tribunal pénal de Zoug a condamné six partisans du FP à des peines d'emprisonnement de quatre à quinze mois pour participation à des attentats au fusil de chasse contre les foyers pour requérants d'asile de Hagendorn et de Schattdorf, ainsi que pour d'autres délits. A la fin du mois de novembre 1990, le Tribunal de district de Zurich a, pour sa part, prononcé contre Marcel Strebel une peine d'emprisonnement d'un mois avec sursis pour insultes à l'encontre d'une femme de couleur. D'autres procédures pénales sont en cours contre des ténors du FP.

25 Extrémisme de droite et antisémitisme

Les courants d'extrême droite professent souvent des idées antisémites et n'hésitent pas à passer aux actes. Haine de tout ce qui est juif et xénophobie marquée les caractérisent la plupart du temps.

Outre des menaces, des injures, des voies de fait et des dommages à la propriété de membres de la communauté juive, les affaires suivantes, dont la liste n'est pas exhaustive, ont été portées à la connaissance de la police:

- vagues de barbouillages et d'affichages sauvages à caractère néonazi et antisémite tout au long de 1988, notamment à Schaffhouse, Endingen AG, Lausanne et Genève;
- 16 février 1989, Bülach ZH: la représentation théâtrale du «Journal d'Anne Frank» est perturbée par des membres du groupe «Jungnationale Winterthur»; distribution de tracts portant la mention «falsification». Des incidents de même nature se sont produits le 28 février 1989 à Zurich et le 21 mars 1989 à Schaffhouse, plusieurs chefs de file de groupes d'extrême droite ayant participé à la manifestation de Schaffhouse;
- profanation de cimetières juifs, comme mentionné au chiffre 223.

Les activités extrémistes violentes des deux dernières années ont été caractérisées par la forte augmentation des attaques contre des biens du domaine de l'asile. Dans différentes affaires d'incendie, l'origine criminelle est prouvée ou présumée (cf. les statistiques au ch. 224). La conférence de spécialistes organisée en août 1991 par la Police fédérale dans le but d'améliorer le flux des informations et la coordination dans la recherche des auteurs a montré, pour l'essentiel, que:

- la majorité des cas d'attaque et d'incendie volontaire n'ont pas été élucidés;
- dans les affaires éclaircies, les mobiles des auteurs reposaient la plupart du temps sur des sentiments xénophobes ou hostiles aux demandeurs d'asile;
- des relations avec des groupes organisés de l'extrême droite ont pu être prouvées dans des cas déterminés;
- notamment en raison du grand manque d'analogies criminalistiques entre les affaires, on devait exclure que les attentats soient le fait d'auteurs communs ou résultent d'une instigation centrale;
- c'est avant tout au niveau local que des liens ont pu être établis entre quelques auteurs et événements.

La série d'attentats (principalement des incendies provoqués par le jet de cocktails Molotov et des attaques à l'arme à feu) s'est poursuivie, mais dans une moindre mesure. Dans plusieurs affaires, des personnes ont été concrètement menacées et exposées à des risques; aucun indice dénotant une direction centralisée des attentats n'a cependant été découvert.

Jusqu'à la fin 1991 – et c'est regrettable – seule une petite partie des affaires ont pu être élucidées. Les cantons annoncent depuis tous les événements. Mais aucun rapport n'est parvenu sur la création, le développement et les agissements de groupes d'extrême droite. Les relations d'interdépendance entre des données factuelles et des renseignements de police préventive sont donc extrêmement difficiles à établir. C'est pourquoi il n'est pas possible actuellement de procéder à une appréciation véritablement significative des milieux d'extrême droite (groupes constitués, effectifs, développements chez les «skinheads», tendances, etc.) en dehors du contexte d'actions violentes.

3 L'extrémisme de gauche

Au cours de ces dernières années, aucun acte de violence extrémiste n'a objectivement pu être imputé aux milieux traditionnels de l'extrême gauche (communistes orthodoxes et mouvements de la «Nouvelle Gauche»). La lutte révolutionnaire d'inspiration marxiste-léniniste a été menée dans le respect de l'ordre établi, s'est adaptée aux conditions prévalant dans notre pays et a essentiellement porté sur des réformes.

4 Anarchisme et terrorisme

41 Perturbations de la tranquillité et de l'ordre dans le cadre de la lutte anti-impérialiste

Les activités déployées par les autonomes s'inscrivent, pour une grande part, dans le contexte de la lutte anti-impérialiste internationale (Afrique du Sud, Palestine, Turquie, Amérique centrale, etc.) ou de conflits actuels. Les autonomes se sont surtout mobilisés pour défendre les causes suivantes:

- pénurie et occupation de logements;
- détention de membres de la FAR incarcérés dans des prisons allemandes;
- soutien à d'autres prisonniers «politiques» (GRAPO, etc.);
- droit d'asile et politique en matière de réfugiés;
- racisme et extrémisme de droite;
- politique en matière de drogue.

Les actions des autonomes ont été souvent définies d'entente avec des coreligionnaires de l'étranger.

De nombreux incidents (non relevés dans le présent rapport) montrent que des sympathisants d'une minorité prônant la lutte des classes ont été manipulés en vue de semer confusion et trouble. Les pires excès ont indéniablement eu lieu à Zurich, lorsque, en 1989 surtout, plusieurs débordements, suivis attentivement par le public, se sont soldés par d'importants dégâts matériels. Lors de démonstrations violentes, il a souvent aussi été manifesté en faveur du regroupement des membres de la FAR incarcérés en Allemagne. A l'évidence, il existait donc des contacts avec les pays voisins et les protagonistes actifs sous leurs cieux.

42 Incendies criminels et vandalisme

Sous les noms les plus fantaisistes, divers groupes et personnes issus de milieux autonomes ont fait parler d'eux dès l'été 1988 et tout au long de 1989 en commettant force agressions et actes de vandalisme.

Le groupe «Rost» par exemple a donné dans le vandalisme et a systématiquement lacéré les pneus de centaines de véhicules dans divers quartiers de Zurich. Le groupe a revendiqué ces actes à plusieurs reprises par écrit et a demandé l'instauration d'une «taxe écologique pour les irréductibles de la voiture». La «WochenZeitung» du 21 octobre 1988 s'est fait l'écho de la motivation politique du groupe:

... par ces actes nous entendons réagir contre: les menaces qui pèsent sur la qualité de la vie, le fait que Zurich est aménagée essentiellement pour la voiture, l'urbanisation capitaliste et catastrophique, la politique d'environnement aussi mensongère que suicidaire et les médias qui minimisent les problèmes.

Un autre groupe appelé «Basta» a revendiqué une tentative d'incendie, le 25 décembre 1988 à Zurich, dirigée contre l'importateur de véhicules Emil Frey SA. La manière d'opérer (minuterie, dispositif électrique de mise à feu, charge pyrotechnique) a amené les enquêteurs à conclure que les auteurs de cet acte avaient probablement bénéficié des conseils de groupes étrangers spécialisés dans

les actes de terrorisme. Les auteurs de cette tentative ont par ailleurs implicitement admis qu'il puisse y avoir des blessés ou des morts. Les revendications concordantes des groupes «Basta» et «Rost» incitent à croire que ces actes sont le fait des mêmes personnes.

La semaine suivante, les autonomes ont frappé à deux reprises à Lucerne. Un incendie d'origine criminelle s'est déclaré dans la carrosserie Geser et des menaces de mort ont été proférées contre le conseiller d'Etat Egli, chef du Département des travaux publics. Ces deux actes ont été revendiqués par une certaine «*Basta Basisgruppe Luzern*».

Liste de quelques groupes essentiellement actifs à Zurich et à Berne:

- WTAG,
- TICK, TRICK UND TRACK,
- AKTIONSGRUPPE MILITANTE EINHEIT,
- AKTION DIREKT - GRUPPE ZORRO,
- DIE FEUERZEUGE,
- BELLALUNA,
- AKTIONSGRUPPE STRAFBAR,
- RADAZ (cellule anarchiste radicale).

A la fin du mois de mars 1989, le groupe RADAZ a mis sur pied à Berne une action appelée «AuTod» (mort aux autos) et a sprayé d'innombrables inscriptions sur des véhicules.

Souvent, des groupes aux noms fantaisistes ont fait surface pour revendiquer une seule action; parfois aussi, des actions isolées ont fait l'objet de communiqués de presse ou de déclarations, sans mention d'un groupe en particulier.

Les actes illicites commis ou revendiqués ont aussi permis de mettre à jour des connexions internationales. Cela a été le cas, par exemple, lorsque le groupe Shell a été la cible des mouvements autonomes dans l'Europe entière; une campagne internationale placée sous le slogan «Shell to hell» a été menée en 1989.

Nous en arrivons maintenant à un groupe non réellement organisé, qui entretient des contacts avec des milieux terroristes de l'étranger, soutient leurs revendications et préside pour une large part aux opérations menées par les autonomistes: le «Comité contre l'isolement carcéral» (CCIC). Dès le début de son existence, il a défendu en priorité la cause de terroristes incarcérés en Suisse ou à l'étranger et, en 1985, il a joué un rôle particulièrement actif dans le contexte des activités déployées par les milieux terroristes de la RFA. Dans les années qui suivirent, le CCIC a continué de soutenir activement la cause des militants terroristes incarcérés à l'étranger.

43 Le terrorisme

La Suisse n'a pas eu affaire à des mouvements terroristes d'envergure internationale comme il en existe chez nos voisins. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. D'abord, la Suisse n'a pas été intégrée dans l'«offensive euroterroriste» lancée par les groupes terroristes marxistes-léninistes qui, à certaines périodes, agissaient de concert sur les plans logistique et opérationnel. Ensuite,

notre pays n'a été qu'indirectement touché au cours de ces dernières années par les agissements des terroristes arabes. Enfin, la Suisse n'a guère été concernée par le terrorisme que pratiquent les mouvements nationalistes en Espagne, en Irlande et en Corse. Si l'on songe aux tactiques généralement utilisées et à la grande mobilité des terroristes, on ne saurait perdre de vue que les pays non directement concernés par le problème ne sont pas à l'abri d'éventuelles retombées terroristes.

Avec une intensité variable, la Suisse a été, elle aussi, régulièrement secouée par des réactions politiques violentes en rapport avec des affaires internes. Nous nous bornerons à mentionner ici les offensives déclenchées contre des installations électriques, dont les sabotages de pylônes de lignes à haute tension revendiqués par le groupe «Rumpelstilzchen». Les autorités chargées de la protection de l'Etat ont toujours eu le plus grand mal à identifier les auteurs de tels attentats politiques.

Il convient également de parler de ces personnes qui sympathisent avec les terroristes, voire soutiennent leur action sans pour autant recourir elles-mêmes à la violence. A certaines périodes, ces sympathisants entretenaient des contacts étroits avec des groupes terroristes (FAR entre autres), avec d'autres groupes européens ou avec des chefs de file de mouvements terroristes arabes. Certains de ces contacts se poursuivent d'ailleurs aujourd'hui encore et sont la plupart du temps motivés par le souci d'obtenir depuis la Suisse un appui logistique (informations, achat d'explosifs) ou de faire jouer la solidarité politique.

L'exemple du Bernois Marc Rudin nous montre comment un extrémiste se met à sympathiser avec la cause terroriste pour finalement basculer dans le terrorisme. Marc Rudin entre en scène en 1969, année où il participe à diverses manifestations (contre le Général Westmoreland notamment). Il refait surface en 1973 lorsqu'il est impliqué dans une affaire d'occupation sauvage d'appartement et qu'il milite activement au Comité des soldats. En 1979, son nom apparaît parmi les cosignataires d'une lettre de soutien aux terroristes allemands Gabriele Kröcher-Tiedemann et Christian Möller, incarcérés notamment pour avoir grièvement blessé deux douaniers lors d'une fusillade à Fahy JU à la fin de l'année 1977. Le 23 novembre 1979, on retrouve Rudin à Fribourg où, aidé de deux comparses, il attaque une banque à l'explosif. Alors que ceux-ci ont été arrêtés puis jugés, Rudin a réussi à s'enfuir. Plusieurs indices laissent supposer qu'il a adhéré à des mouvements terroristes étrangers et qu'il fait partie du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP). Une nouvelle donnée a surgi en 1990: un certain «Apple-Group», mouvement terroriste apparenté au FPLP et très actif au Danemark ces dernières années, a été rendu responsable d'une attaque à main armée dirigée contre un bureau de poste danois. Un policier a été abattu à l'issue de cette attaque. Dans une cache d'Apple-Group à Copenhague, la police a retrouvé des empreintes digitales de Rudin ainsi que des notes écrites de sa main. Dans d'autres appartements clandestins, la police a en outre découvert des documents relatifs à des caches d'armes en France et à des endroits secrets de la région de Zurich qu'il était prévu d'utiliser ultérieurement. Rudin a été arrêté le 14 octobre 1991 en Turquie.

Marco Camenisch, originaire des Grisons, nous fournit un exemple assez similaire. Les autorités chargées de la sécurité de l'Etat ont prêté attention à lui pour la première fois en 1978, dans le cadre des activités déployées par «Aktion

Strafvollzug», groupement qui a disparu depuis. En 1979, il a participé à une attaque à l'explosif dirigée contre la centrale Sarelli à Bad Ragaz, qui fait partie des Nordostschweizerische Kraftwerke. Pour cette attaque et pour bien d'autres délits, Marco Camenisch a été condamné en 1981 à 10 ans de prison. La même année, il réussissait à s'évader de l'établissement pénitentiaire de Regensburg; au cours de cette évasion, un codétenu a abattu un gardien. Camenisch est fortement soupçonné d'avoir participé à d'autres actes criminels, à des attaques à l'explosif notamment. Au début du mois de décembre 1989, il n'a pas hésité à abattre le douanier Kurt Moser à Brusio au moment où celui-ci lui a demandé ses papiers d'identité. Marco Camenisch a été arrêté le 6 novembre 1991 en Italie.

44 Remarques récapitulatives

Une part des courants «autonomes» qui, jusqu'à un passé récent, n'hésitaient pas non plus à recourir à la violence pour mener leur lutte contre l'Etat et la société, sont frappants par l'ampleur des infractions commises dans le cadre de cette lutte: preuve en sont les dégâts enregistrés en 1989, à Zurich, qui se sont élevés à plus de 2,6 millions de francs. Autre phénomène devenu un sujet d'inquiétude: les frontières délimitant «autonomes» violents et sympathisants terroristes à proprement parler ont tendance à s'estomper d'une part, et toujours plus de jeunes voyous apolitiques ont, d'autre part, fait leur apparition ces dernières années dans les démonstrations violentes surtout connues dans les grandes villes du pays.

5 L'extrémisme étranger

51 Menées iraniennes

Outre les représentations officielles d'Iran (ambassade, consulat, mission permanente, Iran Air), la Suisse compte un certain nombre de ressortissants iraniens fidèles au régime (étudiants et hommes d'affaires essentiellement). De nombreux opposants au régime séjournent également en Suisse. Ces deux groupes se sont souvent affrontés et ont fréquemment recouru à la violence. Diverses plaintes ont été déposées, notamment pour des agressions perpétrées par des Iraniens contre des compatriotes et pour les deux occupations du consulat de Genève par les moudjahidin du peuple. La plupart de ces activistes appartiennent à l'association d'étudiants musulmans iraniens. A diverses reprises, les actions des opposants iraniens ont donné lieu à des incidents, par exemple des voies de fait sur des membres de l'ambassade d'Iran les 3 mars 1989 et 26 octobre 1990. Les opposants au régime iranien portent aussi la responsabilité de l'attaque commise le 26 juin 1989 à Genève sur la personne du ministre iranien des Affaires étrangères Velayati.

L'attitude de l'Iran à l'égard de ses immigrés a grandement contribué à durcir la situation. Ainsi, en 1989, le consul général d'Iran à Genève a été prié de quitter la Suisse prématurément, accusé de fournir à Téhéran des informations sur des concitoyens opposés au régime. Récemment encore, les représentants officiels d'Iran en Suisse ont mené des enquêtes sur des Iraniens opposés au régime.

Les assassinats dont ont été victimes des réfugiés iraniens vivant en Suisse ont fait grand bruit. Un ancien pilote de l'armée iranienne a en effet été brutalement assassiné à Genève en 1987 et Radjavi, opposant notoire au régime, a été abattu à Coppet VD en 1990. A la fin de 1991, un Iranien a été arrêté à Berne consécutivement à un mandat d'arrêt lancé par les autorités françaises qui l'accusent de complicité dans l'assassinat de l'ancien premier ministre iranien Chapour Bakhtiar.

52 Guerre civile en Yougoslavie

Avec six républiques fédératives et deux régions autonomes, quatre langues sud-slaves dominantes et trois religions, la Yougoslavie constituait une véritable mosaïque humaine de peuples et de minorités sud-slaves et non slaves.

Quelque 200 000 Yougoslaves (saisonniers et réfugiés compris) vivent dans notre pays où ils débattent aussi entre eux des grands courants d'autonomie et d'indépendance. Serbes, Albanais, Croates, Slovènes et autres groupes ethniques se retrouvent en Suisse dans nombre d'associations ou de clubs sportifs, culturels ou autres.

Le «Mouvement populaire pour une République du Kosovo» (LPRK), issu il y a cinq ans du «Mouvement pour une république socialiste albanaise en Yougoslavie» (LRSSHJ), a indéniablement été le groupe le plus actif au cours de ces dernières années. Le LPRK est fortement implanté à Genève, Bienne, Bâle et Zurich surtout. Certaines manifestations ont donné lieu à des incidents opposant les services d'ordre internes à des Yougoslaves d'opinions différentes ou à des passants soupçonnés d'être des mouchards. Certaines opérations découvertes à la frontière italo-yougoslave permettent aussi de dire que les milieux du LPRK ont acheminé à plusieurs reprises, depuis la Suisse, des armes vers la Yougoslavie. Des informations à ce propos ont paru plusieurs fois dans la presse yougoslave.

Les craintes exprimées, à savoir que les manifestations sont l'occasion pour les membres de représentations officielles yougoslaves ou leurs agents de se livrer à l'espionnage, se sont en partie révélées exactes. Les autorités suisses sont à plusieurs reprises intervenues à ce propos auprès des diplomates yougoslaves concernés.

Le 12 octobre 1989, une grenade à main de fabrication étrangère a explosé sous la fenêtre de la chambre à coucher du domicile genevois de X.S., ne provoquant heureusement que des dégâts matériels. Le 10 janvier 1990, à Zurich, un attentat à l'explosif a été commis contre le domicile de X.H. Là encore, les dégâts n'ont été que matériels. Les Yougoslaves visés par ces attentats sont tous deux des militants du mouvement de libération du Kosovo. A ce jour, il n'a pas été possible d'établir avec certitude si ces actes devaient être attribués à des groupes politiques opposés ou s'il s'agissait d'actes de terrorisme d'Etat.

A notre connaissance, la guerre civile en Yougoslavie n'a pas donné lieu en Suisse à des débordements de violence de la part d'organisations d'immigrés yougoslaves. Néanmoins, ces derniers temps, il a été établi qu'un nombre toujours plus grand de Yougoslaves achetait des armes et des munitions et les faisait sortir illicitement de Suisse.

La Suisse est aussi concernée par la lutte que mènent diverses organisations kurdes dans toute l'Europe pour s'opposer à l'Etat turc. Cette lutte est considérée comme l'une des composantes du soulèvement populaire armé visant à libérer le peuple kurde du «joug impérialiste et colonialiste de la Turquie fasciste». En Suisse, deux organisations surtout militent activement pour cette cause; il s'agit du Partiya Karkerên Kurdistan (PKK), Parti des travailleurs kurdes, et du Parti communiste turc/marxiste-léniniste (TKP/LM), appelé aussi «Partizan».

531 **Le «Parti des travailleurs kurdes» (PKK)**

Le PKK est un parti communiste d'inspiration stalinienne. Abdullah Ocalan, appelé aussi «Apo» est à la fois leader idéologique, président du comité central et secrétaire général du PKK. Il passe pour être le leader national. Le PKK a son quartier général militaire et politique à Damas, capitale de la Syrie, alors que son académie militaire est basée dans la vallée de la Bekaa. Pour réaliser ses objectifs, le parti a institué toute une série de pouvoirs exécutifs et des «brigades vengeresses» chargées d'exécuter les condamnations à mort prononcées et de liquider les traîtres au PKK en Turquie et dans l'ensemble de l'Europe. Le PKK a instauré son propre tribunal dès le début de la lutte armée. Ceux qui refusent de soutenir le PKK, qui s'en détournent ou s'y opposent sont considérés comme des traîtres à la patrie ou des agents secrets et sont jugés par un tribunal du parti. Plus d'une douzaine d'assassinats commis en Europe sont attribués au PKK. Des condamnations à mort prononcées par le PKK ont été retrouvées en Allemagne et, dans le cadre d'un procès qui se déroule actuellement en RFA, des dépositions de témoins ont permis d'établir que des militants du PKK avaient «exécuté des condamnations à mort» dans divers pays d'Europe à la demande du parti.

Le PKK a sa centrale européenne à Cologne. En RFA, les activités du PKK sont observées attentivement depuis une dizaine d'années, les autorités allemandes soupçonnant ce parti d'être une association terroriste. Le procès de Düsseldorf intenté contre des membres du PKK devra notamment dire si le PKK constitue une association terroriste au sens du droit pénal allemand et si, partant, il y a lieu de l'interdire.

La centrale suisse du PKK se trouve à Bâle. Son chef, appelé secrétaire territorial, est nommé directement par la centrale européenne de Cologne. Elle se compose de responsables régionaux et de coordinateurs. En Suisse, le PKK est réparti en deux régions principales, Bâle et Zurich, lesquelles sont à leur tour subdivisées en sous-régions. Le PKK est solidement implanté et possède des antennes dans treize villes.

Le PKK-Suisse réserve un certain nombre de militants pour l'engagement au front.

Sur décision du III^e Congrès du PKK, des activistes sont tenus de remplir en Suisse des missions d'espionnage pour la représentation nationale, mais aussi pour le compte de la centrale européenne du PKK. Ces missions englobent l'espionnage d'opposants au parti, de protagonistes d'autres partis concurrents du PKK, etc.

Pour financer sa lutte, le PKK soutire des fonds à des Turcs vivant en Suisse. Nombre d'entre eux sont tenus de verser une certaine somme à l'organisation. Celui qui refuse d'acquitter le montant exigé y est contraint par la menace ou la violence, souvent au moyen d'armes. La police a reçu des dénonciations relatives à ces exactions. Mais les victimes ont souvent peur de donner le nom des responsables, alors même qu'ils les connaissent. Cela explique pourquoi une seule affaire a pu être élucidée jusqu'ici: des membres de l'organisation turco-kurde «Kurtuluş» ont été attaqués par des militants du PKK à Lausanne, à la fin de 1985, parce qu'ils avaient refusé d'effectuer des versements au PKK. Un Turc a été abattu d'un coup de feu et deux autres blessés à l'arme blanche au cours de cette agression. Les enquêtes aboutirent à l'arrestation de huit membres du PKK. Les auteurs principaux – qui sont passés aux aveux – ont été condamnés le 22 juin 1987 par le Tribunal correctionnel de Lausanne à quinze ans de réclusion pour meurtre. La campagne de récolte de fonds du PKK en Suisse est très rentable, ainsi que le montrent des documents saisis en possession du leader national adjoint et d'après lesquels le PKK-Suisse recouvre mensuellement une somme de 200 000 à 300 000 francs en chiffres ronds.

532 Le «Parti communiste turc/marxiste-léniniste» (TKP/ML), appelé aussi «Partizan»

Le TKP/ML a été fondé en Turquie en 1972. En tant que parti communiste traditionnel, il vise l'intégration de la Turquie dans un Etat communiste mondial. Le parti est organisé comme un parti communiste classique (congrès, comité central, bureau politique, etc.). L'unité combattante du parti s'appelle «Tikko» (Türkiye İsci Köylü Ordusu = Armée ouvrière et paysanne de la Turquie). Le TKP/ML a compté par moments dans ses rangs plus de partisans kurdes que le PKK, qui se considère pourtant comme l'unique représentant des Kurdes. Cet état de fait est à l'origine de rivalités sporadiques entre les deux groupes.

En Suisse, des actions d'occupation et des manifestations militantes, suivies en partie de dommages à la propriété, sont imputables au TKP/ML. De tels actes de vandalisme ont ainsi été commis à Zurich, le 4 mai 1989, lors d'une manifestation de protestation devant le consulat général de Turquie et le 5 août 1989, dans la même ville, au cours d'une démonstration non autorisée; dans ce dernier cas, le TKP/ML a agi de concert avec d'autres groupements turcs.

Dans notre pays également, le TKP/ML agit souvent dans la clandestinité et procède de manière conspirative. A la fin de 1987, des différends idéologiques ont provoqué une scission du parti en deux groupes, le TKP/ML Hareketi et le Devrimci Partizan (Partisan révolutionnaire).

533 Les «Loups gris»

L'organisation des «Loups gris» est une association de Turcs d'extrême droite; elle s'est en particulier fait connaître du grand public par sa participation à l'attentat contre le pape Jean-Paul II, le 13 mai 1981 à Rome. L'arme utilisée, parvenue à l'auteur par des voies détournées, avait été achetée en Suisse. Par ailleurs, en 1985

et 1986, des membres des «Loups gris» avaient été arrêtés et condamnés à Bâle pour des délits en rapport avec les stupéfiants.

La dernière affaire pénale connue des autorités fédérales concerne des barbouillages commis le 27 septembre 1986 contre un immeuble de l'entreprise Georg Fischer SA à Schaffhouse. Aucun incident extrémiste à placer dans ce contexte n'a plus été enregistré depuis lors.

534 Altercations violentes entres Turcs et Kurdes

La tendance des organisations turques et kurdes à recourir à la violence par les armes contre ceux qui ne partagent pas leurs opinions ou contre des adversaires de partis s'était montrée en 1986 déjà, à Bâle, lors d'une altercation violente entre des membres du PKK et du TKP/ML. Au cours de celle-ci, quatorze personnes furent blessées, dont cinq grièvement par armes à feu.

En 1989 et 1990, on a enregistré les altercations violentes énumérées ci-après entre des groupes turcs et kurdes:

- Au cours d'une réunion autorisée du PS turc, le 10 décembre 1989 dans un restaurant de Glattbrugg ZH, 15 à 20 hommes d'origine turque ont soudainement fait irruption dans la salle et exigé des quelque 200 personnes présentes qu'elles quittent les lieux: ils n'auraient pas autorisé cette manifestation. Une bagarre s'ensuivit qui fit des blessés dans les deux camps. Avant de se retirer, les attaquants repoussés tirèrent plusieurs coups de pistolet. Personne n'a été touché, mais il y a eu des dégâts.
- Une fête de l'«Association culturelle nationaliste turco-islamique» a eu lieu le 19 mai 1990 à Dällikon ZH. Environ 150 Turcs et Kurdes, qui reprochaient à cette association ses tendances d'extrême droite, s'étaient rassemblés dans le but d'empêcher la manifestation. Les autorités communales interdirent alors la fête en dernière minute. Au moment de l'arrivée de visiteurs, des heurts éclatèrent avec les opposants et il en résulta des dommages pour quelque 30 000 francs. Le Conseil communal a déposé plainte pour divers délits, notamment pour l'érection de barrages routiers et l'exécution de contrôles de personnes par les opposants à cette fête.
- L'association culturelle turque «Türk Federasyon» d'Olten avait l'intention d'organiser une manifestation culturelle à Reinach AG, le 23 juin 1990. Sur ces entrefaites, le «Comité de coordination Turcs-Kurdes» avisa la police qu'il entendait perturber massivement cette manifestation si elle n'était pas interdite par les autorités. L'association culturelle turque en Argovie n'ayant encore jamais attiré l'attention sur elle par des activités politiques extrémistes, les autorités décidèrent de protéger la manifestation et d'empêcher des altercations violentes entre les organisations turques en brouille. Avant le début de la manifestation, 200 à 250 sympathisants du PKK arrivèrent à Reinach pour ne pas tarder à s'approvisionner en matraques et barres de fer trouvées sur un chantier, ainsi qu'en pierres enlevées au ballast de la voie CFF. Une confrontation violente a pu être évitée grâce à une intervention en force de la police et à l'annulation de la manifestation.

- Le meurtre par balles d'un Turc au stade Saint-Jacques à Bâle, le 17 octobre 1990, lors de bagarres entre les Kurdes et les Turcs de deux équipes de football, a une nouvelle fois apporté la preuve de la propension des groupes turcs et kurdes à recourir à la violence.

54 Remarques récapitulatives

Comme une radicalisation de groupes d'étrangers d'une certaine importance pourrait rapidement constituer une menace pour la sécurité publique, surtout face à des forces de police limitées, l'agitation violente provoquée par ces groupes revêt une importance toute particulière. Dans le contexte actuel, cette affirmation se justifie pleinement car, avec l'afflux important de requérants d'asile originaires notamment de pays agités par des problèmes et des tensions internes, des étrangers, en toujours plus grand nombre, viennent en Suisse et cherchent, depuis ici, à influencer sur les structures politiques de leur pays d'origine. L'extrémisme étranger prend également une importance particulière dans l'optique de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile présents dans notre pays.

6 Autres activités extrémistes

61 Menées hostiles à l'armée

L'armée, ses installations et le Département militaire fédéral ont été, à différentes reprises par le passé, la cible d'attentats ou de tentatives violentes. Entre 1984 et 1988, on a enregistré de nombreux cas: une douzaine d'attentats perpétrés au moyen de substances incendiaires ou explosibles contre des dépôts de munition et des stands de tir dans le Jura, un incendie criminel contre une halle d'entreposage du DMF à Brougg AG, deux incendies boutés à des camions de l'armée à Genève et à Bellinzzone, un incendie volontaire de Pinzgauer à Winterthour et un autre à Hinwil ZH, des coups de feu contre des installations militaires, etc. En 1989, un attentat, qui a eu lieu à Montfaucon JU contre la plaque commémorant la Mobilisation, a provoqué des dommages importants. Il n'a pas été possible de savoir si les incendies criminels des mois d'août et septembre 1989 contre des stands de tir à Pfäffikon ZH, Mönchaltorf, Wetzikon et Uster, responsables de gros dégâts, relèvent de motivations hostiles à l'armée.

En 1990, il y a eu notamment trois incendies criminels et deux vols avec effraction, au cours desquels du matériel ABC, des armes, des munitions et une paire de jumelles à infrarouge ont été dérobés. En 1991, on a aussi enregistré quatre incendies intentionnels (dépôt de munition dans le Jura, entrée d'un abri de la Protection civile, arsenal cantonal de Genève, véhicule à la caserne de Thoune).

Approuvé par le Conseil fédéral le 13 septembre 1989

89.533 Postulat Grendelmeier du 22 juin 1989

Groupements d'extrême-droite

Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport traitant de la lutte contre les groupements d'extrême-droite en Suisse. Le rapport devra mettre tout spécialement l'accent sur les groupements d'extrême-droite violents, qui se sont fait remarquer ces derniers temps non seulement par l'adoration du régime nazi, mais aussi par des agressions contre des étrangers. Le rapport devra traiter en particulier des questions suivantes:

1. Quels groupements d'extrême-droite propagent et exercent la violence contre les étrangers et les minorités nationales en Suisse? Quelles sont leur importance numérique et leur organisation?
2. A-t-on introduit des actions pénales contre des groupements d'extrême-droite violents? Quels en ont été les résultats? Quels groupements sont-ils concernés?
3. Quelles sont les relations entre les groupements d'extrême-droite violents et d'autres organisations et partis d'extrême-droite (coordination nationale)?
4. Quelle est la provenance des publications néo-nazies?
5. Les dispositions pénales actuelles sont-elles suffisantes, ou faut-il en introduire d'autres qui puniraient par exemple l'incitation au racisme, la formation de groupements racistes, la falsification nazie de l'histoire (révisionnisme)?
6. A-t-on prévu une harmonisation avec les législations d'autres pays européens, afin d'éviter que la Suisse ne devienne le repaire de l'extrême-droite européenne?
7. Comment le Ministère public de la Confédération lutte-t-il contre les groupements d'extrême-droite? Quel rôle joue-t-il dans la coordination des actions policières en vue de combattre les actes de violence perpétrés par les extrémistes de droite? Quelles mesures a-t-on prises? Lesquelles sont prévues?
8. Quelles autres mesures le Conseil fédéral prévoit-il en vue de combattre l'extrémisme de droite?

Cosignataires:

Aguet, Ammann, Baggi, Bär, Basler, Bäumlín Richard, Bäumlín Ursula, Béguelin, Biel, Bircher, Bodenmann, Borel, Braunschweig, Brélaz, Brügger, Bundi, Burckhardt, Caccia, Carobbio, Cavadini, Cevey, Columberg, Cotti, Daepf, Danuser, David, Déglise, Dietrich, Diener, Dormann, Ducret, Düñki, Eggly, Engler, Euler, Fankhauser, Fierz, Früh, Gros, Güñter, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Haller, Herczog, Hess Otto, Hubacher, Humbel, Jaeger, Jeanprêtre, Kühne, Lanz, Ledergerber, Leuenberger-Soleure, Leuenberger Moritz, Leutenegger Oberholzer, Loeb, Longet, Luder, Maeder, Maître, Matthey, Mauch Ursula, Meier-Glatfelden, Meizoz, Morf, Müller-Argovie, Neukomm, Nussbaumer, Oester, Ott, Petitpierre, Philipona, Pini, Pitteloud, Portmann, Rechsteiner, Reimann Fritz, Reimann Maximilian, Ruffy, Rutishauser, Rychen, Salvioni, Savary-Vaud, Schmid, Segond, Seiler Hanspeter, Seiler Rolf, Spielmann, Stamm, Stappung, Stocker, Stucky, Thür, Uchtenhagen, Ulrich, Weder-Bäile, Widmer, Wiederkehr, Wyss Paul, Zbinden Hans, Ziegler, Zölch, Züger, Zwíngli, Zwygart

(105)

Développement

On constate depuis quelque temps une recrudescence inquiétante d'informations faisant état d'actes de violence commis par des groupements d'extrême-droite à l'encontre d'étrangers, notamment de réfugiés et de demandeurs d'asile. Simultanément, des publications (par exemple «Eidgenoss»), voire des tentatives de manifestations (projet de marche au flambeau de Winterthour) glorifient le régime nazi et propagent un racisme et un antisémitisme ouvertement proclamé. La publication en Suisse de revues d'extrême-droite et leur exportation vers des pays limitrophes qui interdisent de telles productions nuisent à l'image de la Suisse. De plus, les agressions dont est victime sa population étrangère risquent d'attirer fâcheusement l'attention sur notre pays. On ne peut se contenter de considérer ces attaques comme l'œuvre d'une jeunesse sans culture politique: il semble en effet que l'idéologie d'extrême-droite inspire à tout le moins ces groupements violents. Manifestement, leur mode d'organisation permet aux membres des groupements d'extrême-droite de commettre leurs actes de violence de manière rapide et concertée, ce qui semble entraver les poursuites pénales. Dès lors, de tels incidents doivent être replacés dans un contexte politique global.

L'heure est ainsi venue pour le Parlement de se pencher sur cette question, en s'appuyant sur un rapport du Conseil fédéral.

Quant aux points soulevés dans le postulat:

1. Il s'agit avant tout de dresser l'inventaire des milieux d'extrême-droite. Au-delà des auteurs directs des actes, le recensement devra s'étendre aux propagandistes œuvrant en arrière-plan.
2. La poursuite pénale est d'abord affaire des cantons. S'agissant néanmoins d'un phénomène national, les délits de l'extrême-droite violente doivent être appréhendés dans l'ensemble de la Suisse. Les polices cantonales ne pourraient que bénéficier d'une telle approche.
3. Les idéologies d'extrême-droite associées à des actes de violence passent aux yeux de certains pour n'être que la forme particulière d'expression choisie par de jeunes asociaux. Une telle dédramatisation s'avère toutefois lourde de conséquences: la résurgence du fascisme est un phénomène méritant une analyse approfondie et qui ne peut être saisi qu'en explicitant ouvertement ses liens avec d'autres organisations racistes et xénophobes, se prétendant modérées et démocratiques. La «coordination nationale» semble à cet égard jouer un rôle important et entretient manifestement des contacts avec des organisations étrangères.
4. Depuis peu, les publications racistes d'extrême-droite se multiplient. De tels imprimés, outre qu'ils indisposent les Suisses démocrates, constituent une provocation et une injure à l'encontre des résidents étrangers dans notre pays et de la minorité juive en Suisse.
5. On peut se demander si la révision du code pénal ne doit pas être hâtée pour mettre un terme aux agissements de l'extrême-droite.

6. D'autres pays ont déjà procédé à de telles révisions. Le danger existe de voir la Suisse, du fait de sa législation trop indulgente, devenir le havre de l'extrême-droite européenne (camp de la Jeunesse viking, diffusion de l'«Eidgenoss» en RFA, éditions d'extrême-droite).
7. S'agissant d'un délit procédant de considérations politiques – indépendamment des motivations criminelles générales des auteurs – une enquête du Ministère public de la Confédération semble indiquée.
8. Le problème de l'extrémisme de droite, terreau fertile de la violence, ne peut certes trouver sa solution dans la seule répression, même si cette dernière doit répondre aux délits accompagnés de violences, et donc poursuivis d'office.

Déclaration du Conseil fédéral

Le postulat est adopté.

35184

Approuvé par le Conseil fédéral le 27 novembre 1989

89.643 Postulat Reimann Maximilian du 3 octobre 1989

Mouvements fauteurs de troubles

Comme il est en pratique souvent difficile de ranger dans les catégories sociales traditionnelles de gauche et de droite les actes violents, incendies criminels et autres agissements visant à provoquer le chaos, je prie le Conseil fédéral de compléter son rapport sur les mouvements d'extrême-droite en Suisse, dans le sens de sa déclaration du 13 septembre 1989 en réponse au postulat Grendelmeier (89.533 Groupements d'extrême-droite), en précisant les points suivants:

- Quels sont les critères permettant de distinguer les actes de violence d'extrême-droite d'autres formes de violence et d'agissements visant à jeter le désordre en Suisse?
- Quelles données quantitatives générales peut-on fournir sur les groupements violents dans notre pays, notamment quant au nombre d'adhérents, à la citoyenneté et aux antécédents judiciaires?

Le Conseil fédéral serait-il éventuellement à même de renseigner, dans une statistique spécifique, sur l'ordre de grandeur présumé de tous les groupements suisses qui recourent à des actes de violence?

Développement

L'auteur renonce à développer son postulat mais demande une réponse écrite.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Approuvé par le Conseil fédéral le 22 novembre 1989

89.678 Postulat Steffen du 6 octobre 1989
Organisations extrémistes en Suisse

Le Conseil fédéral est disposé à traiter le postulat Grendelmeier (n° 89.533) du 22 juin 1989.

Cette intervention porte seulement sur les actes de violence perpétrés par des groupes d'extrême-droite et sur les organisations néo-nazies. Il serait pourtant aussi utile de disposer de renseignements sur les activités de certains Suisses ou étrangers qui font partie, dans notre pays, de groupements soit religieux, soit d'extrême-droite, soit d'extrême-gauche, et d'avoir une vue d'ensemble sur le terrorisme politique.

Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport sur la présence, le fonctionnement, la composition et les activités des organisations et des groupements en Suisse qui se caractérisent par leur violence et déstabilisent l'Etat. Ce rapport devrait aussi mettre en lumière les relations qui existent entre ces organisations et d'autres groupements, politiques ou religieux, établis en Suisse ou à l'étranger, et définir les rapports éventuels qu'elles entretiennent avec les représentations diplomatiques étrangères.

Compte tenu de tous ces renseignements, le Conseil fédéral est invité, dans le rapport, à donner son avis sur les questions suivantes:

1. les dispositions pénales actuelles suffisent-elles à contrecarrer les activités des organisations terroristes ou des groupements dont les actes violents déstabilisent l'Etat?
2. que pense le Conseil fédéral de l'idée de publier un rapport périodique sur les organisations extrémistes, à l'instar de la RFA qui publie chaque année un rapport sur la protection de la constitution?

Cosignataires:

Aliesch, Aubry, Bühler, Cincera, Dünki, Eisenring, Etique, Giger, Hafner Rudolf, Hari, Hess Otto, Loretan, Mauch Rolf, Meier Fritz, Müller-Wiliberg, Neuenschwander, Oester, Philipona, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruf, Schwab, Seiler Hanspeter, Zölch, Zwingli, Zwygart (26)

Développement

L'auteur renonce à développer son intervention mais demande une réponse écrite.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

19 janvier 1990

Directives pour les annonces des cantons et les traitements de données du Ministère public de la Confédération dans le domaine de la protection de l'Etat (liste provisoire négative)

Jusqu'à la nouvelle appréciation de la situation par le Conseil fédéral et jusqu'à la parution des instructions générales qui en résulteront, il faut limiter les annonces des autorités cantonales et communales à la Police fédérale.

1. Les informations suivantes relatives à des faits, des personnes et des organisations ne doivent plus être annoncées, pour autant qu'il n'existe pas à leur égard de présomption d'acte criminel:
 - a. L'exercice des droits politiques et du droit de pétition.
 - b. La participation à des manifestations et à des rassemblements se déroulant dans la légalité.
 - c. Les voyages à l'étranger de personnes domiciliées en Suisse, à moins que la Confédération n'ait donné un mandat explicite à ce sujet.
 - d. Les activités politiques de partis, de parlementaires et de membres de gouvernement, à moins qu'il n'existe un mandat explicite de la Confédération.
 - e. Les activités politiques des étrangers résidant en Suisse, pour autant qu'elles ne portent vraisemblablement pas atteinte de façon grave à la formation de la volonté politique, aux instruments de la démocratie, à la défense nationale ou aux relations de la Suisse avec l'étranger.
2. Les mesures urgentes suivantes seront prises au Ministère public de la Confédération:
 - a. L'opportunité de chaque rapport provenant d'un canton sera examinée par le Ministère public de la Confédération selon les critères formulés ci-dessus; le cas échéant, les rapports seront retournés aux cantons.
 - b. Les demandeurs d'asile ne seront encore enregistrés que s'il existe à leur égard des doutes du point de vue de la sécurité.
3. Ces directives entrent en vigueur le 22 janvier 1990.

Département fédéral de justice et police:
Koller

Rapport sur le Programme de la législature 1991-1995 du 25 mars 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.05.1992
Date	
Data	
Seite	1-254
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 968

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.