

# Rapport sur le Programme de la législature 1995-1999

du 18 mars 1996

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et 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, qui comprend le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1995-1999 et le plan financier pour les années 1997-1999. Nous vous prions d'en prendre connaissance.

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

18 mars 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la confédération, Delamuranz  
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N38401

# Table des matières

Introduction

## I Aperçu de la politique 1995-1999 du Conseil fédéral: Synthèse et idée-force

- 1 Renforcement de la cohésion nationale
- 2 Renforcement de la capacité d'action de l'Etat
- 3 Renforcement du bien-être général

## II Points essentiels et objectifs de la politique gouvernementale 1995-1999

### A Fondements institutionnels

- 1 Réforme gouvernementale et constitutionnelle
- 2 Politique budgétaire et finances fédérales

### B Tâches essentielles

- 1 Economie et compétitivité
- 2 Formation et recherche orientées vers l'économie et la société
- 3 Sécurité sociale, santé publique et politique sociale
- 4 Aménagement - Environnement - Infrastructure
- 5 Relations internationales
- 6 Sécurité

## III Plan financier de la législature 1997-1999

- 1 Aperçu
- 2 Evolution des dépenses
- 3 Evolution des recettes
- 4 Un tableau de la situation financière
- 5 Le difficile chemin menant à l'équilibre des comptes

- Appendice**
- A1 Vue d'ensemble des objectifs de la législature et des objets des Grandes lignes 1995-1999
  - A2 Objets parlementaires 1995-1999 par domaine
  - A3 Tableaux relatifs au plan financier 1997-1999

## Introduction

Aux termes de la loi sur les rapports entre les Conseils, du 23 mars 1992, le Conseil fédéral doit soumettre au Parlement, au début de chaque législature, un rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale. Ce rapport comprend notamment un aperçu des tâches du gouvernement et une présentation des objectifs que se fixe le Conseil fédéral pour la nouvelle législature. Ces tâches sont regroupées en fonction de ces objectifs selon leur importance et leur caractère d'urgence. Les grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature sont liés quant à la matière et au calendrier.

Ainsi, le Conseil fédéral élaboré un cadre politique, sur lequel il fonde son rapport de gestion annuel: le rapport sur le Programme de la législature 1995-1999. Toutefois, le gouvernement peut, conformément à la nature du programme et du plan financier de la législature, s'écartez de sa planification en cas de besoin, par exemple lorsque des événements imprévus ou la modification de conditions déterminantes le justifient.

Les entretiens approfondis qu'a menés le Conseil fédéral concernant ses projets politiques ont déterminé les priorités établies ainsi que les objectifs financiers. Enfin, le programme des travaux législatifs a été arrêté en fonction de ces priorités. L'administration a constamment suivi les directives politiques émises par le Conseil fédéral pour l'élaboration du programme, ce qui n'était pas le cas lors des planifications antérieures. Le Conseil fédéral a par ailleurs renoncé à décrire par le menu toutes les activités entrant dans la planification. Il rend compte de la mise en oeuvre des grandes lignes de la politique gouvernementale de la législature précédente dans son rapport de gestion 1995.

Le Conseil fédéral entend utiliser plus que par le passé son programme de la législature comme un instrument de direction et de contrôle. Ainsi, il a arrêté en septembre 1995 le principe d'une planification annuelle qui indique quelles mesures doivent permettre d'atteindre quels objectifs en 1996. Le programme de la législature et la planification annuelle devraient contribuer à ce que les priorités ne soient pas perdues de vue dans le travail quotidien et à ce que les activités législatives et administratives soient gérées avec plus de cohérence.

Enfin, le programme statistique pluriannuel 1995-1999 se fonde sur le Rapport sur le Programme de la législature 1995-1999. Aux termes de l'article 9 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale, un programme pluriannuel est établi dans le cadre de chaque programme de la législature afin de permettre aux Chambres de s'assurer que les priorités politiques sont en conformité avec les données statistiques et de se prononcer sur les activités planifiées. Le Parlement en prend acte et peut éventuellement proposer des modifications. Le Conseil fédéral a approuvé le programme pluriannuel par décision du 18 mars 1996 et l'a fait parvenir aux Chambres.

## I

# Aperçu de la politique 1995-1999 du Conseil fédéral: Synthèse et idée-force

Quelle direction le Conseil fédéral entend-il suivre durant les quatre années à venir ? A la lumière des expériences les plus récentes et des perspectives actuelles, il a retenu trois axes: il envisage de renforcer la cohésion nationale, d'améliorer la capacité d'action des autorités de l'Etat et de promouvoir le bien-être général. De plus, le Conseil fédéral tiendra compte, dans tous les domaines de sa politique, de la nécessité d'un développement durable.

En orientant ainsi sa future politique, le Conseil fédéral répond à des défis qui découlent avant tout de la nouvelle situation politique et économique de la Suisse en Europe et dans le monde. La Suisse et ses partenaires évoluent en effet, toujours davantage, dans une économie et une société de l'information mondiales. Les influences extérieures croissantes s'exercent aussi bien sur l'emploi que sur les loisirs, sur les traditions autant que sur nos attentes. La Suisse, ainsi que les pays comparables, doivent s'adapter à cette évolution: nos institutions et nos procédures, qui ont pourtant fait leurs preuves, n'offrent à cet égard aucune recette miracle. Nous ne saurions non plus relever seuls les nouveaux défis et nous sommes donc tributaires d'une coopération et d'une coordination internationales.

Dès le début des années quatre-vingt-dix, le Conseil fédéral suit une politique d'ouverture sur l'extérieur et de réformes internes. Notamment parce que la Suisse a derrière elle une longue tradition de retenue dans ses relations extérieures, les critiques se focalisent souvent davantage sur les relations extérieures et la politique à l'égard des étrangers que sur d'autres problèmes; des divergences marquées se font jour dans l'opinion publique. Les cantons réagissent aussi de manière plus critique à l'égard des projets de la Confédération. Il n'existe toutefois aucune autre solution réaliste que cette politique d'ouverture et de réformes internes, raison pour laquelle les projets du Conseil fédéral et du Parlement ont bénéficié, dans la grande majorité des cas, du soutien du peuple et des cantons.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a identifié les priorités suivantes pour sa politique durant les années à venir: maintenir la compétitivité de notre économie et garantir notre sécurité sociale. La coexistence entre les diverses langues et cultures devra davantage être considérée comme une chance et être encouragée. Revêtent également une importance particulière la définition et le financement de notre politique des transports, l'approvisionnement en énergie et nos rapports avec l'Union européenne. Si l'on veut atteindre les buts fixés par le Conseil fédéral dans ces domaines, il faudra créer les conditions indispensables: le retour à moyen terme à un budget équilibré, et la réalisation de réformes institutionnelles.

Et pendant que les défis se multiplient, les exigences auxquelles nous devons répondre pour y faire face vont s'accroissant. Seules des solutions communes permettront d'atteindre les buts fixés, au prix d'une répartition équitable des chances et des contraintes inhérentes aux évolutions futures. Cette politique s'inscrit dans le cadre des efforts internationaux en vue d'un développement durable, et la Suisse s'est engagée, en 1992, à concrétiser un tel développement lors de la conférence de l'ONU consacrée à l'environnement et au développement. La communauté internationale veut, par des efforts communs, promouvoir le développement économique et social tout en respectant les ressources disponibles et l'environnement.

ronnement, dans le but de satisfaire les besoins de la génération actuelle sans hypothéquer les chances des générations à venir. Cette politique du développement durable impose une collaboration étroite entre la Confédération, les cantons et les milieux privés.

Dans le sens de ce qui précède, le Conseil fédéral retient pour la législature 1995-1999 l'idée-force:

### **Renforcer la cohésion nationale - préparer l'avenir**

## **1 Renforcement de la cohésion nationale**

Si l'on compare l'évolution de la Suisse à celle d'autres Etats plurilingues, on constate que dans notre pays, la coexistence des groupes linguistiques n'est pas remise en cause. Cette situation découle de notre système fédéraliste et des mécanismes intégrateurs au niveau fédéral, qui permettent la participation des minorités aux affaires de l'Etat. Mais comme l'ont montré plusieurs votations populaires, la cohésion nationale est particulièrement mise à l'épreuve par l'ouverture sur l'extérieur, notamment sur l'Europe. Les avis sont tout aussi tranchés en ce qui concerne le rôle des étrangers établis, et les possibilités d'intégration et de participation qui leur sont offertes.

La raison d'être et le but de l'Etat fédéral sont aujourd'hui tout spécialement de promouvoir la cohésion interne et la diversité culturelle. Une moindre cohésion nationale et sociale conduirait à des tensions et à une instabilité telles qu'elles empêcheraient toute solution aux problèmes que nous vivons et qu'elles mettraient gravement en danger, à moyen terme, la place économique suisse. Durant les quatre années à venir, le Conseil fédéral accordera donc une importance particulière au renforcement de cette cohésion. A cet égard, et au-delà des efforts qu'il consentira dans le domaine de la politique sociale, il lui faudra assurer un développement équilibré des différentes régions de Suisse, promouvoir la coexistence entre Suisses et étrangers, et veiller aux échanges culturels entre les régions. En matière de relations extérieures, cette politique de cohésion nationale s'exprimera dans l'ouverture progressive à l'Europe et au reste du monde.

La Confédération ne saurait toutefois promouvoir seule la cohésion nationale: la tâche relève de toutes les instances étatiques et de tous les acteurs de la scène politique. Le Conseil fédéral juge dès lors important de promouvoir la cohésion interne d'une façon générale - à titre de tâche universelle -, et non seulement dans les domaines cités. Dans ce but, on pourrait par exemple associer les cantons à la politique extérieure et, en matière d'infrastructures, veiller à ce que les villes, les campagnes et les régions soient en principe équitablement approvisionnées, desservies et interrelées. On peut songer également à la coopération transfrontalière. Enfin, le Conseil fédéral s'efforcera de maintenir et de renforcer des mécanismes et des instruments de coordination susceptibles d'éliminer les disparités existantes et d'empêcher l'émergence de nouveaux déséquilibres. C'est ainsi que le Conseil fédéral ne saurait souscrire à la suppression de l'impôt fédéral direct.

Sur un plan général, et en fonction de compétences et de responsabilités clairement attribuées, le Conseil fédéral renforcera le dialogue avec ses partenaires au sein du système fédéraliste, si nécessaire en institutionnalisant davantage un tel dialogue. Le souci de cohé-

sion nationale doit être pris en compte tant dans la législation que dans l'application de la loi. Cette exigence concerne particulièrement les décisions en matière financière.

Ainsi, cette préoccupation doit trouver un écho dans les importants projets de réforme de la constitution et de la direction de l'Etat, ainsi que dans la révision de la péréquation financière. Il s'agit de donner une nouvelle signification au principe de la subsidiarité, de manière que l'action de la Confédération puisse se concentrer sur l'essentiel et que, de cette façon, la confiance soit rétablie à l'égard de l'accomplissement décentralisé des tâches de l'Etat. Mais par ailleurs, la Confédération se chargera de tâches qui seront mieux assumées au niveau national ou qu'elle se doit d'assumer pour disposer d'une marge de manœuvre en matière de politique extérieure. A cet égard, il conviendra de veiller à ne pas remettre en question des tâches étatiques fondamentales ou des principes essentiels sur lesquels repose notre Etat de droit.

## **2 Renforcement de la capacité d'action de l'Etat**

Rares sont les problèmes intéressant l'économie, la société et l'Etat qui ont une matrice exclusivement helvétique. Leur solution en est d'autant plus difficile. Notre pays doit tout à tour prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre d'initiatives internationales et tenir compte de l'évolution des autres pays industrialisés. Nous courons en outre le risque de trop attendre des pouvoirs publics. La Confédération doit souvent élargir le champ de ses activités, voire assumer de nouvelles missions, sans que les moyens financiers nécessaires soient mis à sa disposition. D'autre part, elle ne peut abandonner ses activités traditionnelles que dans une moindre mesure. Or, les problèmes irrésolus restreignent la liberté d'action, au détriment de la recherche de nouvelles solutions et diminuent la crédibilité de la politique et des institutions.

Le système fédéraliste et la démocratie directe sont des atouts majeurs de notre pays dans la recherche de solutions adéquates, proches des citoyens et économiques. Le Conseil fédéral estime que les problèmes en souffrance pourront être résolus s'il parvient à élargir sa marge de manœuvre politique, notamment en fixant des priorités très claires dans le cadre de son activité gouvernementale et en s'opposant à un élargissement ultérieur des activités de l'Etat. Tant que les mesures d'assainissement des finances fédérales qu'il prône n'auront pas produit leurs effets - et les premiers résultats ne pourront vraisemblablement être mesurés qu'au milieu de la législature - le Conseil fédéral rejettera toutes les interventions parlementaires qui pourraient entraîner une charge supplémentaire considérable pour les finances fédérales.

Au cours des prochaines années, le Conseil fédéral entend s'atteler au renforcement de la capacité d'action de l'Etat sur trois plans différents: en modernisant nos institutions, en redressant les finances fédérales et en menant une politique étrangère visant à maintenir et à renforcer notre crédibilité.

Par la réforme des institutions, le Conseil fédéral entend à la fois se rapprocher des citoyens et mieux remplir sa mission. La constitution doit être adaptée à ce qu'est l'Etat d'aujourd'hui, pour que les citoyens puissent plus aisément se reconnaître dans leurs institutions. Le Conseil fédéral, en étroite collaboration avec les cantons, posera des questions de principe en matière de fédéralisme, notamment dans le contexte des propositions con-

cernant la nouvelle péréquation financière. Il faut redéfinir les compétences devenues floues et accroître l'efficacité des mesures prises par la Confédération et les cantons. La politique et l'activité de l'administration seront ainsi plus faciles à gérer, le fédéralisme sera mieux perçu et en sortira renforcé. La réforme de l'administration vise également à rapprocher l'administration des citoyens et à améliorer son efficacité par une plus grande flexibilité. Le Conseil fédéral souhaite également accélérer les procédures de décision et d'exécution qui peuvent être simplifiées, notamment dans le domaine de la justice et des procédures d'autorisation concernant les projets d'infrastructures.

La capacité d'action et la marge de manœuvre de la Confédération en matière de politique financière sont étroitement liées. L'assainissement des finances fédérales est particulièrement important à cet égard. Malgré l'immense travail accompli par le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement, qui n'ont ménagé ni leur temps, ni leurs efforts, les résultats obtenus sont insatisfaisants. Si aucune contre-mesure n'est prise, aux environs de l'an 2000 les intérêts dus approcheront quatre milliards de francs, soit le budget annuel consacré aux domaines porteurs d'avenir que sont la formation et la recherche. Dans ce contexte, le Conseil fédéral entend explorer de nouvelles voies. Il souhaite notamment que la politique d'assainissement soit inscrite dans la constitution et devienne ainsi contraignante pour lui comme pour le Parlement. Le Conseil fédéral examine également l'opportunité de fixer une enveloppe financière contraignante dans le domaine des assurances sociales. Enfin, la nouvelle péréquation financière et la réforme de l'administration apporteront une contribution majeure à l'assainissement des finances fédérales. La réussite des grands projets de réforme déterminera la disponibilité des ressources nécessaires à la résolution des problèmes qui se présenteront à l'avenir.

La marge de manœuvre dont dispose notre pays pour façonner son propre avenir dépend dans une certaine mesure du contexte international. Notre économie publique est en effet très nettement axée sur l'extérieur et nous sommes solidaires des efforts déployés par la communauté internationale afin de trouver des solutions aux problèmes écologiques, économiques et politiques, notamment dans le domaine de la sécurité. Le processus d'intégration européenne et la collaboration de plus en plus étroite à l'échelle régionale (UE / ALENA / ANSEA) sont particulièrement importants pour notre pays. La réussite ou l'échec de la coopération internationale déterminent la capacité d'action de la Suisse. La collaboration est donc la condition sine qua non d'une prise en compte optimale de nos intérêts. Le Conseil fédéral mettra tout en oeuvre, en fonction des exigences de notre politique intérieure et extérieure, pour faire valoir nos intérêts, tout en veillant à ce que la Suisse assume ses responsabilités. A cet égard, il conviendra notamment de renforcer notre collaboration avec les institutions européennes et d'adapter notre engagement dans l'OSCE aux nouvelles circonstances. Le Conseil fédéral poursuivra en outre sa politique en matière de coopération au développement, de collaboration au sein des organisations œuvrant pour le renforcement du commerce mondial et de protection de l'environnement au niveau international.

### 3

## Renforcement du bien-être général

Depuis quelques années, la question du maintien du niveau de bien-être se pose également en Suisse. La globalisation des processus économiques et la révolution technologique ont favorisé une concurrence qui ne cesse de s'aggraver, entraînant des adaptations parfois douloureuses ainsi qu'un taux de chômage important et persistant pour la Suisse. Les signes qui indiquent que la compétitivité de notre pays repose sur les résultats obtenus par le passé et que l'adaptation nécessaire aux défis présents et futurs n'est pas aussi rigoureuse qu'elle devrait l'être doivent être pris au sérieux. Ils doivent servir de moteur aux initiatives qui s'imposent.

Certes, comparés à d'autres, la Suisse est encore un pays fortement compétitif qui conserve toutes ses chances pour l'avenir. Le Conseil fédéral est néanmoins conscient que cette position ne pourra être maintenue qu'au prix de gros efforts de la part de tous. L'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les grandes réformes économiques qui ont marqué la dernière législature sont un premier pas important sur la voie de l'amélioration de notre compétitivité. Le Conseil fédéral estime que les conditions d'une croissance économique, au coût social et écologique supportable, sont toujours réunies. Il entend donc poursuivre systématiquement sa politique de régénération de l'économie de marché, notamment dans le secteur des postes et des télécommunications, ainsi que dans le domaine de l'agriculture. Le Conseil fédéral est en outre fermement décidé à assainir les finances fédérales avant 2001, afin d'assurer la compétitivité de notre pays.

Le Conseil fédéral a souvent prouvé qu'il considérait la promotion du bien-être général comme une tâche importante. Au cours de la législature 1995-1999, il s'attachera à définir clairement le contexte institutionnel et accordera une attention particulière aux infrastructures des transports, à la formation, aux institutions de la sécurité sociale et à la politique à l'égard des étrangers, en raison du rôle clef de ces secteurs pour le renforcement du bien-être général.

En ce qui concerne les transports et leurs infrastructures, des décisions de grande portée sont imminent. S'agissant du projet Alptransit, dont les modalités de financement et d'exécution devront être fixées, il faudra trouver une solution acceptable pour tous, malgré la diversité des attentes, afin que la coopération soit générale. La consultation des milieux politiques intéressés établira, le cas échéant, la nécessité de construire deux transversales. Pour résoudre les autres problèmes en matière de transports, le Conseil fédéral, en fonction du contexte international, utilisera avant tout les instruments de l'économie de marché et appliquera le principe de la transparence des coûts.

En raison des transformations sociales et culturelles et de l'évolution technologique, il faudra réadapter le domaine de la formation. La Confédération a un rôle important à jouer à ce niveau, afin que les personnes qui arrivent sur le marché du travail soient en mesure de relever les défis de l'avenir. En ce qui concerne la formation professionnelle, il faut éviter qu'une baisse des qualifications, entre autres, n'affecte la relève comme les personnes déjà intégrées dans le monde du travail. Les universités et les milieux économiques doivent s'entendre afin d'harmoniser l'offre en matière de formation et les besoins spécifiques des différents secteurs. En raison des répercussions du vieillissement de la popula-

tion, il faudra encourager la formation permanente, afin d'assurer les qualifications des personnes d'un certain âge.

Le système de sécurité sociale appelle également des décisions, ne serait-ce que parce que son poids sur les finances fédérales ne cesse d'augmenter et que le maintien de la compétitivité impose des limites précises à l'extension des assurances sociales. En outre, le réseau social doit être suffisamment fort pour éviter la misère et l'exclusion, tout particulièrement lorsque l'heure est aux bouleversements. Il ne suffit donc pas d'assurer les moyens financiers nécessaires, d'endiguer l'évolution des coûts et d'améliorer la coordination entre les différentes branches des assurances sociales. S'agissant des adaptations de la législation, il faudra également prendre en compte les risques inhérents à la transformation des structures familiales et de la vie en général. Il faudra discuter de l'opportunité de dissocier, dans une mesure à définir, les assurances sociales des activités lucratives, notamment au bénéfice des personnes accomplissant un travail éducatif et de prise en charge dans la famille. Enfin, le Conseil fédéral se penchera sur la question de la retraite à la carte.

En matière de bien-être général, la politique à l'égard des étrangers domiciliés en Suisse joue un rôle important. Leur présence est une source d'enrichissement culturel. De plus, le niveau de qualification souvent élevé dont ils font bénéficier des secteurs économiques de pointe et leur rôle dans l'édifice des œuvres sociales sont d'une extrême importance économique et sociale. La Suisse doit en outre définir la ligne de conduite qui sera la sienne à l'égard des réfugiés et des ressortissants de pays en guerre, ou bouleversés par des crises, dont la protection doit être assurée. Lors des prochains débats sur les flux migratoires, le Conseil fédéral s'engagera pour que nos intérêts comme notre responsabilité internationale dans le domaine humanitaire soient pris en considération.

## **II Points essentiels et objectifs de la politique gouvernementale 1995-1999**

### **A Fondements institutionnels**

#### **1 Réforme gouvernementale et constitutionnelle**

*Les bases de notre ordre constitutionnel remontent au milieu du siècle dernier et ne suffisent plus vraiment à résoudre les problèmes de notre temps. Les trois pouvoirs présentent aujourd'hui des points faibles s'agissant de l'accomplissement des tâches. Tout le monde reconnaît que le Conseil fédéral et ses membres sont tellement sollicités qu'ils ne disposent plus du temps nécessaire pour assumer les tâches les plus importantes liées à l'activité gouvernementale. Cette situation s'explique notamment par l'augmentation de la charge de travail qui pèse sur le gouvernement et l'administration ainsi que par la complexité accrue de nombreux dossiers. Mais l'heure est aussi venue de se demander quelles réformes fondamentales permettraient d'améliorer les rapports entre le gouvernement et le Parlement. Enfin, la collaboration entre la Confédération et les cantons doit être partiellement redéfinie. Ce sont des questions relatives à la participation des cantons à la direction de l'Etat, mais aussi à la nécessité d'accroître l'efficacité et d'optimiser l'exécution des tâches qui appellent une clarification des différents rôles et responsabilités.*

*Ces prochaines années il s'agira en premier lieu d'achever la réforme de la constitution fédérale, qui est la loi fondamentale de notre communauté étatique. La mise à jour du droit constitutionnel en vigueur jouera à cet égard un rôle prépondérant. Quant aux innovations, elles porteront surtout sur des réformes des institutions de direction de l'Etat. En font partie, outre le Conseil fédéral en tant qu'organe gouvernemental, le peuple et ses instruments de participation à la vie politique, les cantons et leurs possibilités de coopération à la politique intérieure et extérieure de la Confédération, le Parlement et la justice. Des travaux de réforme sont actuellement en cours dans tous ces domaines. De nombreuses questions sont certes interdépendantes, mais il faudra encore harmoniser les travaux quant au fond et au calendrier. Le Conseil fédéral estime néanmoins que la mise à jour de la constitution - qui comprend en outre les réformes des droits populaires et de la justice - a la priorité absolue.*

*De l'avis du Conseil fédéral, il y a un lien étroit entre la réforme du fédéralisme et la nouvelle péréquation financière. Les propositions concrètes de ce nouveau régime sont élaborées en commun avec les cantons; à cet égard, le Conseil fédéral entend intensifier le dialogue objectif avec les villes et les agglomérations.*

*Enfin, parallèlement à la réforme de la constitution et à la nouvelle péréquation financière, c'est la mise en oeuvre de la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration et du gouvernement qui est prioritaire. Etant donné la précarité des finances publiques, les citoyens attendent de l'administration une efficacité accrue et des prestations de qualité, et*

*ils estiment que le Conseil fédéral doit pouvoir diriger l'administration selon des principes clairs.*

**Objectif 1 Révision de la constitution fédérale; réforme des organes directeurs de l'Etat, des droits populaires et de l'organisation de la justice; réforme du fédéralisme**

**R1 Réforme de la constitution fédérale (y compris les droits populaires et l'organisation de la justice)**

Le Conseil fédéral soumettra aux Chambres un projet de réforme de la constitution fédérale comprenant d'une part une mise à jour de la constitution et d'autre part une réforme des droits populaires et de l'organisation judiciaire. Conformément à l'arrêté fédéral du 3 juin 1987, le projet de constitution comprend le droit constitutionnel écrit - et tacite - en vigueur, et cela, dans un langage compréhensible et selon une systématique nouvelle. En d'autres termes, des dispositions actuelles de droit constitutionnel formel qui ne sont plus dignes de figurer dans la constitution seront reléguées au niveau de la loi et, à l'inverse, le droit constitutionnel matériel tacite qui résulte de la pratique du Tribunal fédéral, de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ainsi que du droit international et de la doctrine reconnue, fera son entrée dans le texte de la constitution. Cette mise à jour vise en fin de compte à ce que, à la fin de ce siècle, l'acquis commun soit reconnu et étayé par le droit constitutionnel afin qu'il demeure une réalité vivante.

La réforme de la constitution étant conçue comme un processus ouvert, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres un paquet de réformes sur les droits populaires et un autre sur l'organisation judiciaire. Tout le monde s'accorde à dire que, dans ces deux domaines, des réformes s'imposent; des propositions prêtes à être discutées sont disponibles et ont été soumises pour avis aux cantons, aux organisations intéressées et au public. S'agissant des droits populaires, proposition a été faite, notamment, d'instaurer l'initiative populaire générale, de développer le référendum administratif, le référendum financier et le référendum en matière de traités internationaux, ainsi que d'augmenter le nombre des signatures requises. Quant à la réforme de la justice, elle vise à renforcer les fonctions de juge suprême qu'exerce le Tribunal fédéral. Elle porte donc avant tout sur le développement des instances judiciaires préalables sur les plans cantonal et fédéral, la restriction possible de l'accès au Tribunal fédéral, l'uniformisation et l'harmonisation des normes de procédure pénale ou civile et l'introduction d'une juridiction constitutionnelle limitée. Sur la base de l'évaluation des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral décidera, en automne 1996, de la forme définitive des paquets de réformes. Il examinera par ailleurs avec attention les questions de procédure, notamment dans la perspective du scrutin populaire.

**R2                    Révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire**

En outre le Conseil fédéral soumettra aux Chambres un message sur la révision totale de l'organisation judiciaire. Depuis des années, en effet, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances sont surchargés. De ce fait, les deux tribunaux sont contraints de privilégier la quantité au détriment de la qualité. En effet, la qualité de la jurisprudence, la garantie de l'égalité devant la loi et l'évolution du droit par le biais de la jurisprudence s'en trouvent de plus en plus menacées. Comme des mesures isolées ne suffisent plus à alléger sensiblement le travail du Tribunal fédéral, il convient de modifier fondamentalement la structure de l'organisation judiciaire. On prévoit donc une réforme de l'organisation de la justice dans la constitution fédérale et une révision totale de l'organisation judiciaire. Lors de cette révision totale, le système des voies de recours au plan fédéral sera par ailleurs simplifié.

**Objectif 2      Nouvelle gestion publique; simplification et accélération des procédures d'autorisation**

Des projets encourageants en Suisse et à l'étranger ont montré que la nouvelle gestion publique pouvait améliorer sensiblement l'activité de l'administration en rendant cette dernière plus efficace et plus proche des citoyens. Le Conseil fédéral est cependant conscient de l'impossibilité d'importer telles quelles des stratégies issues de l'économie privée, et il sait que le caractère essentiellement souverain de l'activité administrative au plan fédéral entrave l'application des principes de la nouvelle gestion publique. La politique de réforme engagée vise donc avant tout à réaliser, à la Confédération également, d'importantes économies grâce à des efforts de rationalisation, sans pour autant compromettre la qualité de l'activité administrative. Outre ces projets de réforme concrets, il est prévu d'instaurer, à titre d'essai, un contrôle systématique des tâches, qui devra permettre d'abandonner des activités devenues superflues.

**R3                    Réforme de l'administration (mise en oeuvre de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration)**

Dans le cadre de cette réforme, le Conseil fédéral entend aussi mettre en oeuvre la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), ce qui constituera la première phase de la réforme du gouvernement (RG 93). Les différents champs d'activité de la Confédération et les unités administratives dont ils relèvent seront ainsi réattribués en fonction des exigences actuelles. Les critères déterminants seront l'efficacité de l'activité administrative, les impératifs de gestion, la connecté des tâches ayant trait à de vastes domaines d'activité, l'équilibre politique des départements et l'égale répartition des charges entre les conseillers fédéraux. Grâce à ces modifications structurelles, qui seront accompagnées de mesures en faveur du personnel concerné, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif une réduction d'environ cinq pour cent des frais de personnel, des dépenses de biens et services de même que des coûts d'infrastructure.

Durant la législature 1995 à 1999, les efforts déployés dans le sens de la nouvelle gestion publique seront par ailleurs intensifiés. A cet effet, il faudra renforcer l'application des principes de la gestion mettant l'accent sur les résultats; cette innovation se fonde notamment sur la possibilité nouvelle - prévue dans la LOGA et dans la loi révisée sur les finances de la Confédération - d'attribuer des mandats de prestations. On pourra ainsi assigner à des services appropriés des objectifs concrets sous la forme de données clairement définies. En outre les mandats de prestations permettront d'attribuer des compétences à ces unités administratives compte tenu du développement de leurs instruments de gestion et des chances de réalisation de leurs objectifs. Durant la prochaine législature, divers services se verront attribuer un tel statut.

Enfin, la LOGA prévoit l'institution de secrétaires d'Etat. En décrivant avec précision les tâches qui incomberont à ces derniers, le Conseil fédéral entend éviter l'apparition d'un nouvel échelon hiérarchique entre les chefs des départements et l'administration, et, bien au contraire, alléger la gestion de l'administration et améliorer la coordination. Les secrétaires d'Etat seront en outre appelés à représenter les conseillers fédéraux devant le Parlement, à l'étranger et dans les relations avec le public.

Le 9 juin 1996, la LOGA fera l'objet d'une votation populaire. D'importants éléments qui sous-tendent les travaux de réforme de l'administration seront donc mis en discussion. Le Conseil fédéral est cependant persuadé que, quelle que soit l'issue du scrutin, sa réforme de l'administration va dans le bon sens. Il estime par conséquent que les objectifs de la réforme doivent être atteints par des moyens adéquats.

#### R4

#### Révision totale du Statut des fonctionnaires

Le Conseil fédéral proposera en outre une révision totale du Statut des fonctionnaires. Le but premier est d'accroître les compétences du Conseil fédéral et de l'administration. Au coeur du problème figure l'assouplissement des dispositions régissant le statut du personnel. En outre il convient de revoir le droit procédural et le droit de recours. Enfin il est prévu, dans le système de rémunération, de continuer à mettre l'accent sur les prestations fournies de manière à individualiser davantage la politique dans ce domaine. Dans son libellé, la nouvelle loi devra être suffisamment souple pour continuer à régir tous les domaines de la Confédération et permettre les différenciations nécessaires au niveau législatif inférieur (ordonnances, conventions collectives). Une fois que les instruments de rémunération auront été assouplis, il sera possible - voire nécessaire - de développer la gestion financière dans le domaine du personnel. Le but visé consiste à remplacer le gel des effectifs par des données impératives globales concernant les coûts. Le Parlement pourra ainsi influer beaucoup plus directement sur l'évolution des dépenses liées au personnel. Par ailleurs, le Conseil fédéral disposera d'une plus grande marge de manœuvre dans le domaine de la politique du personnel.

**R5 Simplification et accélération des procédures de décision et d'exécution et réduction de la densité normative**

La rationalisation de l'activité administrative ne se limitera pas à des adaptations de l'organisation de l'administration, mais elle comprendra aussi l'accélération de certaines procédures. Outre la révision totale de la loi d'organisation judiciaire, le Conseil fédéral prévoit notamment des modifications des procédures d'autorisation concernant la construction des grands projets d'infrastructure. En font notamment partie les installations ferroviaires, les installations des entreprises publiques de navigation, les installations électriques, les installations de transport par conduites et les aménagements hydro-électriques frontières.

En outre le Conseil fédéral a l'intention de revoir le droit fédéral en vigueur sous l'angle des contraintes inutiles imposées aux entreprises. En réduisant la densité normative, il entend supprimer ou atténuer ces contraintes: pour atteindre les objectifs fixés, des démarches administratives restreintes suffiront. Dans différents domaines, la réduction de la densité normative résultera aussi de l'uniformisation ou de l'harmonisation des règles juridiques actuelles. Enfin, diverses adaptations au droit européen iront dans le même sens. S'agissant des travaux législatifs entrepris dans ce contexte, il convient de se référer au programme législatif 1995-1999 à l'annexe 2, où sont énumérés les projets de cette nature

## **2 Politique budgétaire et finances fédérales**

*Depuis le début des années nonante, les déficits des collectivités publiques de notre pays ont pris une dimension unique dans les annales de l'après-guerre. Les problèmes budgétaires touchent les trois échelons des collectivités publiques, mais ceux de la Confédération revêtent une importance particulière.*

*Les perspectives de ces prochaines années indiquent clairement que la plupart des problèmes financiers de la Confédération sont de nature structurelle et ne pourront donc pas être éliminés simplement par une reprise de la croissance économique. La spirale inflationniste des dépenses, qui a débuté principalement durant la deuxième moitié des années huitante, ainsi que les effets à long terme des faiblesses structurelles de notre système fiscal sont la cause d'un endettement toujours plus important qui pourrait avoir des répercussions négatives pour notre économie.*

*Si l'on n'assainit pas rapidement et efficacement les finances publiques et notamment le budget de la Confédération, la Suisse risque de perdre sa réputation d'îlot de stabilité politique. Une politique de l'endettement persistante sape la confiance des investisseurs indigènes et étrangers envers la place financière suisse. Si les problèmes budgétaires ne sont pas résolus, les investisseurs exigent une prime de risque pour la rémunération de leurs capitaux. Les effets négatifs sur les taux d'intérêt, que l'on doit craindre surtout en période de haute conjoncture, pourraient compromettre une croissance économique durable. Il est absolument indispensable de disposer de finances publiques saines si l'on veut que notre économie reste compétitive.*

*Il faudra procéder à un changement de cap à l'échelon fédéral durant cette nouvelle législature. Outre l'établissement de budgets et de plans financiers annuels rigoureux, il est*

*indispensable que les mesures structurelles mises en place déploient pleinement leurs effets. Le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de rééquilibrer les finances fédérales jusqu'en l'an 2001. Dans cette optique, il faudra que les déficits redescendent à un niveau acceptable avant la fin de la législature.*

### **Objectif 3    Réalisation rapide de mesures correctives substantielles et assainissement des finances fédérales jusqu'en l'an 2001**

Durant les allègements apportées par législature, la croissance moyenne des dépenses sera de 2,5 pour cent par an en incluant le programme de financement des transports publics. Les excédents de dépenses du plan financier de la législature 1997-99 atteignent près de sept milliards par an. Ces déficits tiennent compte des effets de la nouvelle présentation des comptes, comprenant les prêts aux CFF mais non les excédents de recettes de la Caisse fédérale de pensions (CFP). Une évolution des finances fédérales admettant un nouvel endettement annuel de cet ordre de grandeur est d'autant plus préoccupante que l'on est parti de prévisions économiques plutôt optimistes. Les finances fédérales continuent donc à être structurellement fortement surchargées. Ces chiffres sont commentés en détail dans la troisième partie du présent rapport.

Etant donnée la gravité de la situation, le Conseil fédéral a adopté un schéma directeur de politique budgétaire:

#### **R6                  Plan d'assainissement 2001**

Un article des dispositions transitoires de la constitution obligera le Conseil fédéral et le Parlement à mener une politique d'assainissement. Cette obligation constitutionnelle visera à éliminer les déficits structurels d'ici à l'an 2001. Si l'objectif n'est pas atteint, une procédure sera impérativement mise en place, imposant au Conseil fédéral et au Parlement, dans un délai donné, d'arriver à un équilibre financier grâce à des mesures d'économies dans le domaine des transferts et dans le domaine propre de la Confédération. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de présenter avant la fin mai 1996 un projet prêt à être mis en consultation.

Le plan d'assainissement prévoit une procédure en deux étapes, échelonnées dans le temps: l'assainissement devra résulter en premier lieu d'économies substantielles dans les principaux groupes de tâches (notamment examen des subventions) ainsi que de réformes structurelles (notamment nouvelle péréquation financière). A l'échéance de 1999, il s'agira d'arriver à des réductions ciblées des dépenses dans tous les groupes de tâches ainsi qu'à des économies en matière de personnel. Afin de garantir les allègements ainsi obtenus, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de geler provisoirement les tâches jusqu'à fin 1997. Les mesures proposées ajoutées aux allègements escomptés en raison de la nouvelle stratégie de financement des transports publics permettent de se rapprocher dans une large mesure des objectifs du Conseil fédéral en matière de politique budgétaire. Les besoins en matière d'assainissement qui subsisteront devront être satisfaits principalement au moyen

des projets de réformes structurelles mis en route. Il faudra éliminer complètement les déficits structurels jusqu'en l'an 2001.

Une enveloppe financière doit en outre être prévue pour les assurances sociales: les œuvres sociales sont en passe d'être confrontées à un défi majeur. Afin de prévenir des inquiétudes profondes nourries par des risques de surendettement des œuvres sociales, une réduction antisociale des prestations ainsi qu'une augmentation des charges sociales qui ne serait pas supportable pour l'économie, le Conseil fédéral doit indiquer au Parlement ce qu'il compte faire à long terme à propos de l'enveloppe financière ainsi que les adaptations qui en découlent au niveau des prestations.

Enfin, à deux exceptions près, on s'abstiendra de nouveaux impôts. Conformément aux objectifs 4 et 5, des ressources supplémentaires seront proposées uniquement pour les projets d'infrastructure ferroviaire et pour l'AVS/AI.

#### R7            **Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons**

La péréquation financière actuelle entre la Confédération et les cantons présente des lacunes sur différents plans: la répartition des tâches et des compétences ainsi que les flux financiers (subventions, péréquation) sont peu clairs, compliqués et inefficaces. Il en résulte pour les cantons que le carcan juridique et financier se resserre toujours davantage. Par ailleurs, les lacunes en question sont en partie responsables des difficultés financières des collectivités publiques.

En étroite collaboration avec les cantons, la nouvelle péréquation financière permettra de revitaliser le fédéralisme, de replacer le principe de subsidiarité au premier plan et par conséquent de désenchevêtrer les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons. A cet égard, il importe que chaque échelon se concentre sur les tâches pour lesquelles il est le mieux qualifié, que la marge de manœuvre des cantons soit étendue et que leur capacité de financement propre soit renforcée.

Compte tenu du désenchevêtement des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, des nouvelles formes de collaboration et de financement concernant les tâches qui continueront à être assumées en commun et d'une péréquation plus efficace entre les cantons, le nouveau régime de péréquation aura également des répercussions importantes en matière budgétaire. Il n'est pas question de réduire ponctuellement le montant de certaines prestations de l'Etat mais bien de réunir le plus souvent possible les tâches, les responsabilités et les moyens financiers entre les mains d'un seul organe et de répartir clairement les rôles pour assumer les tâches communes restantes. Cela entraînera une optimisation des offres de prestation de l'Etat, une affectation plus efficace des ressources et une diminution du coût de production des prestations.

Le nouveau régime implique une révision de la constitution et de différentes lois. Dans ce contexte et compte tenu de l'envergure nationale du projet, il y a lieu de se demander quelle est sa place dans le cadre de la réforme de la constitution: la nouvelle péréquation financière doit tout d'abord être poursuivie parallèlement à la révision de la constitution.

**Le Conseil fédéral examinera avec l'attention voulue l'opportunité de lier les deux projets et notamment de coordonner leur réalisation.**

Le Conseil fédéral a chargé le DFF d'engager une procédure de consultation portant sur les lignes directrices de la nouvelle péréquation financière. Vu la portée politique du projet, il lui a paru indiqué de procéder en deux étapes: en 1996, il s'agira d'examiner la conception de base ainsi que les objectifs principaux. En fonction des résultats obtenus, on procédera, en 1997, à un nouvel examen portant sur la révision de la constitution et des lois que cela implique. A première vue, les premières réalisations devraient avoir lieu en l'an 2000.

**R8**

**Révision de l'article 42 de la constitution fédérale  
et de la loi sur les finances de la Confédération  
(frein à l'endettement)**

Le frein à l'endettement, projet dont la procédure de consultation a pris fin tout récemment, ne constitue pas une mesure d'assainissement. Il est plutôt destiné à préserver l'équilibre des finances fédérales lorsque celui-ci aura été atteint. A cette fin, des dispositions constitutionnelles et légales efficaces doivent être prises. Si des déficits publics stimulants pour l'activité économique continueront à être admis en période de récession, ils devront être compensés par des excédents de recettes réalisés durant les années de haute conjoncture. Le frein à l'endettement implique une certaine restriction de la souveraineté budgétaire du Parlement et devrait donner la compétence au Conseil fédéral, dans certaines circonstances, de réduire des dépenses de manière autonome. Lorsque les résultats de la consultation seront connus, le Conseil fédéral se prononcera sur la suite de la procédure en veillant tout particulièrement à ce qu'elle concorde si possible étroitement avec le programme d'assainissement 2001.

**Objectif 4 Financement du développement des transports publics**

Le financement des grands projets ferroviaires (Rail 2000, NLFA, raccordement de la Suisse romande au réseau TGV, mesures de protection contre le bruit sur le réseau principal des CFF et ETC) jouera un rôle capital pour l'avenir des transports publics et pour l'attractivité de la Suisse en tant que site d'implantation.

**R9**

**Financement des transports publics**

En 1996, un nouveau financement des projets d'infrastructure des transports publics sera soumis au Parlement, de même qu'un programme d'investissement correspondant aux données financières du problème. Du point de vue de la politique des transports, il faut s'orienter vers une augmentation de la compétitivité du rail. Lorsque le projet aura été accepté en votation populaire, il sera temps de demander les crédits d'engagements nécessaires à sa réalisation (3e crédit d'engagement pour les NLFA et 1er crédit d'engagement pour

les mesures de protection contre le bruit ainsi que le crédit d'engagement en vue de réaliser le raccordement de la Suisse occidentale au réseau TGV).

**Objectif 5 Adaptation du système fiscal en vue d'accroître la capacité concurrentielle et de maintenir une quote-part des impôts et des taxes attrayante**

Le système fiscal et la charge fiscale constituent des facteurs d'implantation importants pour l'économie. Sur le plan international, la Suisse se singularise, en ce qui concerne sa structure fiscale, par la part élevée de ses impôts directs. Pour ce qui est de la compétitivité, c'est toutefois la charge fiscale globale qui est déterminante. En ce qui concerne la quote-part fiscale, qui est l'indicateur le plus complet, la Suisse se situe au 18e rang, nettement en dessous de la moyenne des 24 pays de l'OCDE. Si l'on prend en compte les impôts directs, cotisations aux assurances sociales comprises, la Suisse figure certes dans le milieu du peloton, mais l'imposition des sociétés de capitaux peut malgré tout être qualifiée de favorable.

Compte tenu des perspectives financières de la Confédération, il est primordial de garantir et de conserver les ressources fiscales les plus importantes. Le Conseil fédéral prélevera de nouvelles recettes uniquement pour couvrir les dépenses dans le domaine des infrastructures des transports publics ainsi que les charges de l'AVS/AI. En ce qui concerne l'imposition des sociétés, différentes adaptations doivent lui être apportées.

**R10 Réforme de l'imposition des sociétés**

Compte tenu de la concurrence internationale toujours plus importante en matière d'implantation, il importe d'examiner la possibilité d'octroyer certaines facilités aux transactions transfrontalières. Cela concerne notamment les holdings. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral soumettra au Parlement un projet de réforme de l'imposition des sociétés, neutre sur le plan des recettes. Comme cela a été présenté en détail au chapitre Economie et compétitivité, celui-ci examinera précisément les conditions-cadres fiscales destinées aux petites et moyennes entreprises.

Comme l'assainissement des finances fédérales fera de nombreuses victimes dans de larges cercles de la population, le Conseil fédéral ne voit pas la possibilité, au cours de ces prochaines années, de procéder à des allégements d'impôt ou à des déplacements de la charge fiscale. C'est dans ce contexte qu'il s'agira d'examiner le projet de loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national présentera dans le courant de 1996. Le Conseil fédéral est d'avis que d'éventuels allégements fiscaux devraient être compensés par une hausse correspondante du taux de la TVA. Cela implique toutefois une modification de la constitution. Le cas échéant, le Conseil fédéral soumettra un projet dans ce sens au Parlement.

## B Tâches essentielles

### 1 Economie et compétitivité

*La situation économique actuelle se caractérise par un faible renchérissement, une conjoncture peu favorable, et un taux de chômage relativement élevé pour la Suisse. Avec un taux d'inflation de 1,8%, on a constaté en 1995 une stagnation du produit intérieur brut en termes réels (+0,7%) et de la consommation privée (+0,2%). Si l'investissement a marqué une nette croissance dans le domaine des biens d'équipement (+17%), il a par contre reculé dans le secteur de la construction (-1,5%). Le chômage n'a diminué que légèrement, de 4,7% (1994) à 4,2% (1995). Il faut s'attendre à ce qu'un chômage structurel persiste même après un redressement de la conjoncture.*

*Les causes de cette morosité tiennent à la conjoncture internationale, qui tourne au ralenti, au cours élevé du franc suisse, et aux processus d'adaptation structurelle encore en cours dans certains secteurs. Les efforts que font les pouvoirs publics afin de réduire leurs déficits ne sont pas non plus de nature à stimuler l'emploi et la croissance. Cette évolution se situe dans un contexte caractérisé par la mondialisation croissante de l'économie, la globalisation des marchés, les pressions toujours plus fortes exercées par la concurrence internationale, et l'accélération du développement technologique.*

*Pour faire face aux défis actuels, il faut avant tout réaménager le cadre politique et législatif et engager des actions susceptibles de redynamiser l'économie. Les priorités sont: l'ouverture de marchés jusqu'ici protégés, l'abolition des règlements désuets qui entravent la concurrence, et la promotion des petites et moyennes entreprises qui constituent un pilier essentiel de l'économie suisse. Ces nouvelles mesures se situent dans le sillage de la stratégie de régénération de l'économie de marché qui a été mise en oeuvre au cours de la législature écoulée et qui a conduit à réorganiser des secteurs de première importance. Il s'agira aussi de veiller au respect des principes d'un développement durable, tant à l'intérieur que sur le plan international.*

*Le secteur le plus important, parmi ceux qui doivent être réaménagés en priorité, est celui de la poste et des télécommunications. On voit régulièrement apparaître de nouvelles branches économiques, de nouveaux produits et services, en relation avec les technologies de l'information, tandis que les modes de travail traditionnels se transforment, voire disparaissent complètement. Etant donné la forte imbrication de la Suisse dans l'économie mondiale et la division internationale du travail qui s'ensuit, notre pays ne peut se tenir à l'écart de cette évolution. Il doit plutôt prendre l'offensive pour faire face aux défis de la concurrence internationale. L'infrastructure des communications est un fondement essentiel de la transition vers la société de l'information.*

*Par ailleurs, le secteur agro-alimentaire subit un processus d'adaptation radicale. Le passage d'un régime de soutiens à la production et aux produits à un système orienté vers le marché et faisant plus largement appel aux paiements directs a été instauré au cours de la dernière législature. Cette politique agricole axée sur la durabilité et la compétitivité vise à rendre l'agriculture plus compatible avec l'économie d'une société moderne tournée vers la production industrielle et la prestation de services.*

*La politique régionale sera plus fortement soumise aux critères de l'économie de marché (voir à ce sujet la section "Aménagement - Environnement - Infrastructure") Par ailleurs, le programme de redynamisation de l'économie se poursuit également dans le domaine de notre législation technique. Il s'agit, au besoin en concertation avec les cantons, de la rapprocher de celle de nos principaux partenaires commerciaux, notamment dans les secteurs des médicaments, des produits chimiques, des appareils électriques, des systèmes et des appareils de mesure, ainsi que des matériaux de construction.*

*Les réformes économiques, qui représentent une tâche politique permanente, doivent créer les bases matérielles permettant de conserver les acquis sociaux de la Suisse. Toute démarche qui aboutirait au démantèlement de ces acquis doit être écartée. La paix sociale dont jouit notre pays est un facteur fondamental de sa stabilité politique et sociale et de son attrait en tant que place économique. Le consensus social devra donc être recherché aussi à l'avenir.*

**Objectif 6 Suppression des entraves à la concurrence, soutien aux petites et moyennes entreprises, renforcement de la compétence technologique**

Pour répondre à cette évolution technologique et faire face à l'intensification de la concurrence internationale entre places économiques, d'importantes réformes ont été engagées dans les domaines de la Poste et de l'entreprise des Telecom PTT, qui doivent disposer d'une plus grande liberté de gestion pour affronter la concurrence de plus en plus vive à laquelle elles sont exposées à l'échelle mondiale. Pour garder son attrait en tant que place économique, la Suisse doit disposer d'entreprises performantes dans ces domaines. Il s'agit donc de libéraliser ce marché et d'en ouvrir l'accès à de nouveaux fournisseurs. C'est dans ce contexte qu'il convient de placer les travaux législatifs dans ces deux secteurs.

**R11 Révision des lois sur la poste, sur l'organisation des PTT et sur les télécommunications**

La révision totale de la loi sur les télécommunications (LTC) prévoit de libéraliser ce secteur d'ici à 1998, suivant ainsi l'évolution dans l'Union européenne, sans toutefois remettre en question un approvisionnement de base adéquat à des prix abordables dans toutes les régions du pays. Il y a aussi lieu de clarifier diverses questions ayant trait à l'utilisation des moyens de télécommunication en relation avec les médias, le droit d'auteur, la législation commerciale et la lutte contre la criminalité, afin de préparer la transition vers la société de l'information.

La loi sur la poste (LPO) a pour rôle principal de conférer à l'entreprise des PTT le mandat de veiller à assurer un approvisionnement de services de base sur l'ensemble du territoire. L'éventail des services réservés exclusivement à la poste sera réduit, tandis que l'admission sur le marché d'une offre privée intensifiera la concurrence. La poste aura dorénavant entière compétence pour déterminer l'offre de services, pour en fixer les prix, et pour en assurer le financement.

La révision de la Loi sur l'organisation des entreprises fédérales des postes et des télécommunications (LOEPT) vise avant tout à renforcer leur compétence de décider en ce qui touche la gestion, les finances, la collaboration avec des tiers, le personnel, l'aménagement de l'offre et la fixation des prix. La nouvelle organisation créera deux entreprises autonomes dans les secteurs respectifs de la poste et des communications. Elle fera de la poste un établissement de droit public doté de personnalité juridique propre, tandis que l'entreprise Telecom sera constituée en société anonyme de droit public régie par une loi spéciale.

## R12

### Soutien aux petites et moyennes entreprises, renforcement de la compétence technologique

Les petites et moyennes entreprises emploient près de 90% de la population active et sont donc les principaux fournisseurs d'emploi en Suisse. De plus, elles se sont particulièrement distinguées ces derniers temps par leur dynamisme dans la création de nouveaux postes de travail. Le Conseil fédéral veut faciliter la création et le développement des PME. Dans ce but, il envisage aussi de réexaminer certaines dispositions fiscales les concernant. S'il se révèle toutefois que les mesures éventuelles ne peuvent être prises sans qu'elles aient une incidence sur le volume des recettes fiscales, la mise en oeuvre des allégements dépendra des progrès effectués dans le redressement des finances fédérales.

Dans le secteur de la technologie, les mesures de soutien mises en place par la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI; autrefois "Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique", CERS) figurent au premier plan. Le but visé est une rapide mise en application des connaissances scientifiques sous forme de nouveaux produits et procédés. La constitution de réseaux et de centres de compétences favorisera les échanges de connaissances. Les mesures préconisées par la CTI visent avant tout les petites et moyennes entreprises. Ce soutien portera essentiellement sur des domaines porteurs, tels que les applications de la micro-électronique, le développement de logiciels industriels, la création d'entreprises de haute technologie, et l'amélioration de l'efficacité des techniques de construction.

## Objectif 7 Promotion d'une agriculture efficace, écologique et adaptée au marché

La tendance toujours plus marquée à l'ouverture des marchés, l'intégration économique croissante de l'Europe, et l'évolution des économies dans l'ancien bloc soviétique obligent non seulement l'agriculture mais l'ensemble du secteur agro-alimentaire de notre pays à redoubler d'efforts pour rester compétitifs. La deuxième phase de la réforme de l'agriculture visera non seulement à renforcer la capacité concurrentielle de notre agriculture et de la production de denrées alimentaires dans notre pays, mais aussi à promouvoir les exploitations agricoles gérées selon les principes de l'économie de marché et faisant preuve d'une capacité d'innovation.

**R13                    Deuxième étape de la réforme de l'agriculture:  
Politique agricole 2002**

Pour encourager les exploitations agricoles innovatrices, il faut diminuer les interventions étatiques visant à réguler les marchés. A cette fin, la réforme "Politique agricole 2002" vise à assouplir l'organisation des marchés et à ajuster le mode de calcul des salaires paritaires et des aides à l'investissement. En outre, des adaptations ciblées accompagnées d'un renforcement du système des paiements directs tendront à encourager les modes d'exploitation agricole durables.

**La réforme de l'agriculture entraînera la révision de la quasi-totalité de la législation agricole, qui sera regroupée en une nouvelle loi sur l'agriculture. Les seules exceptions seront des domaines connexes, comme les législations sur l'alcool et sur les céréales panifiables. Simultanément, il y aura lieu de réviser l'article 23bis de la Constitution fédérale concernant le blé, ainsi que les lois relatives au droit foncier rural et au fermage agricole, de manière à poser les bases d'une libéralisation du marché des céréales et à éliminer les obstacles à l'adaptation structurelle de l'agriculture.**

Ces mesures contribueront à abaisser le coût du secteur agro-alimentaire pour l'économie publique au cours de la présente législature. Cependant, conformément au plan financier 1997-1999, il faudra compter, dans un premier temps, avec une augmentation des montants versés au titre des paiements directs qui dépassera les économies réalisées par la Confédération pour la mise en valeur des produits. Le Conseil fédéral estime toutefois que l'accroissement des dépenses de la Confédération en raison du développement des paiements directs en faveur de l'agriculture devrait cesser vers 2002.

**2                    Formation et recherche orientées vers l'économie  
et la société**

*La formation et la recherche jouent un rôle social autant qu'économique. Sur le plan économique, les fonds mis à la disposition de la science et de la technologie sont à considérer comme des investissements dans la capacité de la Suisse à développer les connaissances et à créer des emplois. Un aspect important de ce développement est la promotion de l'innovation dans les entreprises, ce que la Confédération s'efforce de réaliser au moyen de sa politique en matière de formation, de recherche et de développement technologique. Il s'agit non seulement de maintenir le potentiel existant mais bien plus de veiller, par une utilisation efficace des moyens, à assurer à notre pays une position de pointe sur le plan international.*

*Compte tenu des défis sociaux liés au développement économique et technologique, les filières d'enseignement ne peuvent toutefois se borner à transmettre un savoir dont la finalité serait purement économique. La formation doit répondre aux défis de la société. Elle doit promouvoir le développement de la personnalité et susciter chez l'individu la capacité de s'épanouir et de s'affirmer dans son entourage social. En outre, la formation doit aussi impartir la faculté, non seulement de comprendre les relations complexes entre la société, la politique, l'économie et l'environnement, mais aussi de contribuer à les façonner. Enfin, la formation doit contribuer à diminuer les disparités sociales et les formes de discrimi-*

*nation en garantissant pour tous, y compris pour les personnes défavorisées, l'accès à une formation de haut niveau, et en offrant des possibilités de rattrapage professionnel.*

**Objectif 8    Consolidation de l'enseignement et de la recherche de haut niveau; renforcement de la formation professionnelle; meilleure utilisation des ressources par la coordination nationale et la collaboration internationale**

La formation et la recherche ont une grande importance pour la Suisse, tant sur le plan de sa capacité concurrentielle que sous l'angle des considérations sociales. Il est donc juste que notre pays fasse partie du peloton de pointe pour ce qui est des dépenses par habitant en faveur de la science et de la recherche. Pourtant, on se heurte à des limites dues à la situation financière. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend accroître encore l'efficacité dans ce domaine en simplifiant les structures dans les secteurs de la promotion de l'enseignement de haut niveau et de la recherche. En effet, ces structures sont actuellement caractérisées par la multiplicité des intervenants et par un manque de clarté dans la répartition des tâches et des compétences.

**R14              Conclusion d'un accord de recherche avec l'UE; engagement de négociations pour la pleine participation aux programmes de l'UE en faveur de la formation et de la jeunesse**

Un objectif primordial de la politique suisse de la science et de la recherche consiste en une meilleure intégration de nos efforts de recherche dans les programmes internationaux. Le Conseil fédéral entend donc parvenir à conclure un accord sur la recherche avec l'Union européenne et engager des négociations pour la participation intégrale de notre pays aux programmes européens en faveur de la formation et de la jeunesse. Il entend aussi faire en sorte que notre pays participe à l'élaboration des programmes futurs. Par ailleurs, il s'efforcera de développer les relations scientifiques avec les pays ne faisant pas partie de l'UE.

**R15              Réforme de l'enseignement supérieur (universités et HES) et de la formation professionnelle**

De l'avis du Conseil fédéral, les priorités sont une révision de la loi sur l'aide aux universités (LAU) ainsi que l'exécution de la nouvelle loi sur les hautes écoles spécialisées. S'agissant de l'aide aux universités, il s'agit de faire participer tous les cantons à la politique nationale en matière d'enseignement supérieur, de subordonner davantage les subventions fédérales à des résultats ou à des prestations de la part des hautes écoles, et de continuer à renforcer le travail interdisciplinaire et la constitution de centres de compétences universitaires. L'institution des hautes écoles spécialisées sur une base légale fédérale amènera un élargissement en même temps qu'une plus grande diversité de l'enseignement tertiaire. Nous pensons que le renforcement de la concurrence entre les hautes écoles universitaires

ainsi qu'entre les futures HES améliorera la qualité de l'enseignement, accroîtra la différenciation des tâches entre établissements et renforcera la coopération entre eux. Par là, la formation professionnelle sera actualisée et revalorisée. Il s'agira simultanément de renforcer l'orientation vers les résultats d'une part et la perméabilité entre les métiers ainsi qu'entre les filières éducatives d'autre part. La réflexion sur le développement de la formation professionnelle inclut aussi des questions relatives à l'assurance de la qualité. Ceci vaut aussi bien pour l'organisation des écoles qu'en ce qui concerne l'élaboration de règlements scolaires aboutissant à une certification conforme à des normes de qualité.

### **3 Sécurité sociale, santé publique et politique sociale**

*Nos assurances sociales reposent sur le système de la solidarité entre les jeunes et les moins jeunes, entre les riches et les moins riches. Elles sont un facteur essentiel du maintien de notre niveau de vie et de la paix sociale. Or, diverses enquêtes signalent qu'on assiste, depuis quelques années, à un retour en force des inégalités sociales. Il s'agit donc de maintenir les assurances sociales telles que nous les connaissons, en les complétant là où les lacunes sont importantes (l'assurance-maternité en est une). Il faudra agir de même envers notre système de santé, qui contribue lui aussi à assurer un bien-être relatif aux couches les plus larges de la population. Grâce à l'assurance-maladie, mais aussi à la lutte contre les toxicomanies.*

*La stabilité de la sécurité sociale dépend très étroitement du climat politique. Cohabiter dans un pays comme la Suisse, qui a quatre cultures nationales et dont la population compte un très grand nombre d'étrangers, exige de chacun qu'il fasse preuve de beaucoup de compréhension et de tolérance envers autrui. Il s'agira de renforcer la cohabitation entre les Suisses et les étrangers, mais tout autant favoriser les échanges entre les régions du pays et tout spécialement entre les communautés linguistiques.*

*La manière dont la société évolue montre à l'évidence que la cohabitation entre les jeunes et les moins jeunes, entre ceux qui travaillent et ceux qui sont au chômage, entre les Suisses et les étrangers, doit continuer à être encouragée avec force. L'engagement de l'Etat dans ce domaine a, il est vrai, des limites, la solution aux problèmes dont il s'agit ici dépendant en grande partie du comportement de chacun. Notre politique sociale consistera avant tout à assurer le financement des assurances sociales et à les adapter en fonction des mutations sociétales et économiques. Relèvent de ces dernières tout d'abord l'évolution démographique, puis les formes de la vie en société, qui elles aussi changent, enfin, liant le tout, la vie active, donc le travail. Pour ce qui est de la politique envers les étrangers, il appartiendra au Conseil fédéral de proposer aux Chambres des solutions capables de réunir une majorité de voix et qui, tout en respectant nos valeurs éthiques, tiendront compte des nécessités de la politique intérieure mais aussi des impératifs de la politique extérieure.*

**Objectif 9 Affermissement des bases financières de l'AVS/AI et de l'AC; élimination des structures et procédures dispendieuses dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale**

Le secteur des assurances sociales est responsable d'environ un quart de toutes les dépenses de la Confédération et il progresse (depuis 1980) d'un peu moins de 8 pour cent en moyenne chaque année. Cette évolution cause de gros soucis aux responsables des finances. Le Conseil fédéral considère dès lors qu'il faudra impérativement, lors des réformes à venir, viser à empêcher toute nouvelle extension des prestations sociales (à quelques rares exceptions près, dont l'assurance-maternité) et à assurer l'existence à long terme des institutions actuelles, tout en ramenant l'évolution des dépenses à un niveau acceptable et en améliorant la coordination des assurances sociales. Les travaux qui permettront de clarifier les perspectives de financement et d'éliminer les structures où les coûts ont tendance à s'emballer ont été engagés lors de la précédente législature.

Le Conseil fédéral prévoit de prendre, essentiellement dans deux secteurs, des mesures visant à améliorer les bases financières des assurances sociales: dans le secteur de l'AVS et dans celui de l'assurance-chômage.

**R16 11<sup>e</sup> révision de l'AVS**

Les comptes de l'AVS devraient être excédentaires jusqu'à la fin du siècle. Après, ils seront déficitaires. Aussi les mesures correctrices devront-elles déployer leurs effets juste après l'an 2000, ce qui implique qu'il faudra les mettre en oeuvre dans le courant de la législature 1995-1999.

Dans le projet de 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres des propositions visant avant tout à assurer à long terme le financement de l'assurance-vieillesse, compte tenu des problèmes qui surgiront vraisemblablement à partir de l'an 2000 par suite du vieillissement de la population. Le projet qu'il leur soumettra abordera en outre les questions restées en suspens après la 10<sup>e</sup> révision, à savoir, en matière d'égalité des sexes, par exemple le droit à la rente pour tous, hommes et femmes, au même âge (avec la possibilité de prendre une retraite à la carte) et le droit aux mêmes conditions, pour les hommes et les femmes, à une rente de viduité.

**R17 Augmentation du taux de la TVA pour financer l'AVS.**

Pour aider à résoudre le problème du financement de l'AVS, qui résultera de l'évolution démographique et des ajustements des prestations versées, le Conseil fédéral proposera aux Chambres de relever le taux de la TVA. L'article 41<sup>ter</sup>, alinéa 3bis, de la constitution prévoit en effet que ce taux pourra être "relevé d'un point au plus au cas où le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité ne serait plus assuré à cause de l'évolution de la pyramide des âges".

**R18 Législation sur l'assurance-chômage: révision des bases constitutionnelles**

La dette de l'assurance-chômage a atteint la somme de 5,8 milliards de francs à la fin de l'année 1995. Le régime adopté lors de la 2<sup>e</sup> révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage permettra de rembourser avant la fin de l'année 1999 les dettes du fonds de l'assurance-chômage accumulées jusqu'au 31 décembre 1995. C'est la raison pour laquelle le taux des cotisations a été relevé à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1996. Le Conseil fédéral entend remodeler le financement à long terme de l'assurance-chômage en réduisant la ponction effectuée sur le facteur travail et en instaurant un financement anticyclique. Cela nécessitera une révision de l'article 34novies de la constitution.

**Objectif 10 Garantie du niveau de vie par une meilleure coordination des assurances sociales (AVS/AI/PC/LPP); meilleure protection de la maternité**

Soucieux d'améliorer la coordination entre les assurances sociales, le Conseil fédéral avait, lors de la dernière législature, chargé le Département fédéral de l'intérieur de réexaminer en profondeur le système des trois piliers. Pour combler les lacunes existantes et améliorer la coordination entre les assurances sociales, il envisage de prendre les mesures suivantes:

**R19 3<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)**

La révision de la LPC visera à mieux informer les ayants droit, à simplifier le système et à apporter quelques améliorations d'ordre matériel.

**R20 1<sup>ère</sup> révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)**

La révision de la LPP, prescrite par la loi mais toujours reportée jusqu'à présent, visera, d'une part à mieux protéger la prévoyance des jeunes et des personnes à bas revenu, d'autre part à garantir l'égalité des sexes (âge de la retraite, prestations versées aux survivants et discriminations indirectes) et l'extension des prestations du fonds de garantie à la prévoyance hors-obligatoire. Elle devra, dans la mesure du possible, intégrer le renchérissement dans le calcul des rentes.

**R21 Projet de loi sur l'assurance-maternité**

Avec le projet de loi sur l'assurance-maternité, le mandat constitutionnel, qui date de cinquante ans, sera rempli. L'assurance-maternité consistera essentiellement à verser des indemnités pour perte de gain aux mères qui exercent une activité lucrative. Il s'agira en ou-

tre d'examiner sous quelle forme les mères qui n'exercent pas d'activité lucrative recevront elles aussi des prestations.

**Objectif 11 Meilleure prévention des toxicomanies; prévention des abus dans l'utilisation des techniques de procréation assistée et de génétique**

Grâce aux conditions de vie et aux progrès faits par la médecine lors des dernières décennies, l'état de santé de la population s'est amélioré. Or, les changements qu'on a connus n'ont pas eu que des effets positifs. La prospérité économique est allée de pair avec le développement de la technique, laquelle a investi des secteurs réputés hier encore impénétrables. Il en a résulté des problèmes d'éthique et de droit que la loi doit régler.

En réaction à la rationalisation de tous les domaines de la vie et à la toute-puissance de l'économie, nombre d'individus développent des peurs, des angoisses existentielles et un sentiment d'étrangeté. L'alcool, le tabac, les médicaments et les stupéfiants constituent alors souvent pour eux l'ultime refuge, certes trompeur. Les toxicomanies et leurs graves conséquences sur la santé des individus et sur les relations humaines sont des phénomènes auxquels la société est confrontée toujours plus directement.

**R22 Article 24novies de la constitution fédérale:  
législation d'exécution**

Le peuple et les cantons ont approuvé, le 17 mai 1992, l'introduction dans la constitution d'un article 24novies sur la protection de l'homme et de l'environnement contre les abus en matière de techniques de procréation et de génétique. La législation concernant la médecine humaine sera élaborée en trois étapes: il s'agira, tout d'abord, de fixer les procédures autorisant la procréation assistée médicalement, de régler les problèmes de génie génétique afférents et de mettre en place une commission nationale d'éthique (loi sur la médecine humaine); il s'agira ensuite de traiter les questions en rapport avec l'étude du patrimoine génétique d'un individu (analyse du génome); il s'agira enfin de fixer le cadre de la recherche biomédicale en y incluant la recherche sur le patrimoine germinal de l'homme.

**R23 Crédit d'une loi sur la prévention des toxicomanies et révision de la loi sur les stupéfiants**

La stratégie du Conseil fédéral en matière de lutte contre les toxicomanies comprend quatre volets qui sont la prévention, la répression, la thérapie et la diminution des dommages. Le Conseil fédéral constate dès lors avec satisfaction que les mesures qu'il a prises jusqu'à présent permettent d'atteindre les objectifs visés. Souhaitant renforcer davantage la prévention, il soumettra aux Chambres un projet de loi complet sur la prévention des toxicomanies, lequel aura pour point central non pas les stupéfiants mais le phénomène de la dépendance et qui inclura l'abus d'alcool, de tabac et de médicaments.

Il faudra aussi adapter aux exigences actuelles les autres composantes de la politique anti-drogue. Il s'agira donc de réviser la loi sur les stupéfiants, compte tenu des propositions de la commission d'experts, du résultat de la discussion et du verdict populaire à propos des deux initiatives populaires en suspens sur les questions de drogue.

**Objectif 12 Meilleure intégration des étrangers résidants; amélioration qualitative de la circulation des personnes entre la Suisse et l'UE; accueil des réfugiés et des personnes ayant besoin de protection, conformément à notre politique humanitaire en la matière; réduction de l'augmentation de la population résidante de nationalité étrangère**

Depuis le début du siècle, la Suisse compte un pourcentage important d'étrangers. Leur présence constitue une nécessité économique et un enrichissement culturel. Mieux intégrer les étrangers à qui on a donné le droit de vivre en Suisse est donc une mesure que nous avons intérêt à prendre. En revanche, le Conseil fédéral est opposé à l'immigration incontrôlée ou à celle qui serait dictée exclusivement par des raisons économiques, notamment par la situation du marché du travail. Il continuera donc à suivre la ligne qu'il s'est fixée en 1991 et qui consiste à réduire la croissance de l'effectif de la population résidante de nationalité étrangère. Il s'agira également d'améliorer l'exécution des renvois et de combattre sans merci les abus. La Suisse continuera à mener une politique d'asile à caractère humanitaire: pour le Conseil fédéral, le strict respect de nos engagements humanitaires et l'observation inconditionnelle des principes de l'Etat de droit demeurent des tâches primordiales.

**R24 Définition d'une politique migratoire incluant tous les aspects politiques; formulation des objectifs, du contenu et des instruments nécessaires**

Le Conseil fédéral formulera dans ce cadre les objectifs de la future politique migratoire de la Suisse, vue dans une perspective globale; il fixera son contenu et il déterminera les instruments dont elle aura besoin. Pour ce faire, il tiendra compte des aspects de politique étrangère, de la situation du marché du travail, de l'aide

aux pays en développement, de la politique d'asile et de la politique sociale, tous domaines qu'il s'efforcera notamment de mieux coordonner. A noter que le message sur la révision totale de la loi sur l'asile et sur la modification partielle de la loi

fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, message qu'il a adopté en 1995 à l'adresse des Chambres, renferme des indications que l'on peut considérer comme faisant partie de notre future politique migratoire. C'est le cas, par exemple, des nouvelles dispositions traitant des "personnes ayant besoin de protection", de l'intégration plus poussée des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour ou de l'aide au retour que la Confédération apportera aux demandeurs d'asile déboutés et aux personnes ayant eu besoin de la protection de la Suisse.

A court terme, les négociations bilatérales avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes auront la première priorité. En effet, des améliorations qualitatives dans ce secteur, résultant d'un accord avec l'Union européenne, seraient bénéfiques aux ressortissants et aux entreprises suisses, sans compter qu'elles ouvriraient à nos jeunes certains cursus de formation voire certains emplois que l'on trouve uniquement hors de nos frontières.

### **Objectif 13 Renforcement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques**

La cohabitation dans une société telle que la nôtre exige que chacun, pour maintenir la cohésion nationale, fasse preuve de compréhension et de tolérance envers les autres. A cet égard, le maintien du quadrilinguisme, lié à la promotion des échanges et de la compréhension, est un objectif essentiel. Il s'agira donc de combattre l'indifférence des uns envers les autres, qui provient notamment de la connaissance insuffisante des autres langues nationales et du manque d'information sur les autres communautés linguistiques.

R25

#### **Train de mesures pour renforcer la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques**

Le 10 mars 1996, le peuple et les cantons diront si la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques de notre pays doit être explicitement inscrite dans la constitution fédérale et si la Confédération et les cantons seront appelés à l'encourager.

Si oui, le Conseil fédéral s'attaquera aux travaux de l'étape suivante. Il intégrera dans un vaste train de mesures les recommandations des commissions de la compréhension des deux Chambres, comprenant pour l'essentiel une loi sur la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques et une loi sur les langues officielles, laquelle donnera plus de poids au romanche. Il s'agira, dans ces deux domaines, avant tout de mieux utiliser les instruments existants. Pour ce qui est de la promotion de la compréhension, on s'attachera surtout à intensifier la collaboration de la Confédération, des cantons, des communes et des particuliers dans le domaine des échanges scolaires et extra-scolaires. En outre, il s'agira d'apporter un soutien aux médias qui souhaitent utiliser, sous une forme adéquate, davantage de sources d'information des autres régions linguistiques. L'aide financière accordée ne pourra dépasser le cadre actuel, mais on obtiendra une amélioration de type qualitatif en opérant une concentration des moyens et en mettant l'accent sur d'autres priorités.

## 4

## Aménagement - Environnement - Infrastructure

*Une infrastructure performante, un environnement intact et un développement harmonieux du territoire sont nécessaires à la prospérité commune. Ils sont aussi des éléments essentiels d'une politique de développement durable. En raison de son importance pour l'économie, le développement de l'habitat et l'environnement, la politique de l'infrastructure et celle de l'aménagement du territoire constituent des exemples typiques de la complémentarité de l'économie et de l'écologie. Une gestion adéquate de ces secteurs peut satisfaire des besoins multiples.*

*En matière d'aménagement du territoire, le Conseil fédéral encouragera une évolution qui assurera la compétitivité aux espaces économiques que sont les régions et qui préservera l'environnement de qualité qu'elles requièrent en tant que cadres de vie. De la sorte, il relèvera les défis auxquels il faudra faire face ces prochaines années en matière d'aménagement du territoire en raison de la mobilité croissante, de l'intégration aux marchés internationaux et de l'insertion de l'infrastructure dans des réseaux transnationaux. L'écart entre les intérêts à caractère international et ceux à caractère national, régional et local se creuse. La politique fédérale en matière d'aménagement du territoire tiendra compte des deux aspects du problème en contribuant à renforcer la cohésion sur le plan national d'une part, et en améliorant les conditions-cadres nécessaires à des relations internationales modernes d'autre part. Cela exige une aptitude à prévoir et à considérer les problèmes globalement, en prenant en considération les liaisons avec l'étranger. Enfin, une entente est nécessaire avec les cantons et les régions sur les objectifs à atteindre, de façon à déterminer les secteurs de la politique d'aménagement du territoire dans lesquels la Confédération doit agir prioritairement, de manière judicieuse et opportune.*

*En matière de protection de l'environnement, le Conseil fédéral poursuivra résolument sa politique actuelle. En l'occurrence, il s'agit surtout de mieux intégrer les objectifs environnementaux dans les autres secteurs de la politique (transports, énergie, aménagement du territoire, etc.). A cet effet, le Conseil fédéral élaborera un plan d'action devant assurer un développement durable du pays, plan dont l'application débutera durant la présente législature encore. Il entend favoriser l'application du principe de la responsabilité causale et l'obtention de la transparence des coûts par des modifications de lois. Il portera son action notamment sur le financement d'une évacuation des eaux usées et des déchets conforme aux exigences écologiques par l'application précise du principe de la responsabilité causale et sur la simplification de la procédure de subventionnement. D'autre part, il s'agira de réduire l'engagement financier de la Confédération en matière de protection des eaux. Les autres objectifs prioritaires en matière de politique de l'environnement sont: la coopération internationale, une conception d'aménagement rural, les mesures en faveur de la biodiversité et la lutte contre la pollution de l'air.*

*Pour ce qui est de l'infrastructure, le Conseil fédéral s'engagera à développer un système des transports efficace et écologique, ainsi qu'une utilisation rationnelle de l'énergie et des ressources renouvelables, et à créer les conditions-cadres d'une infrastructure pour Télécom.*

*Les transports assurent des prestations importantes pour la société et l'économie; il appartient donc essentiellement à la collectivité de les gérer convenablement, les autorités ayant une responsabilité particulière en l'occurrence. Le système suisse des transports est*

*le fruit d'une évolution historique. Les différents moyens de transport se sont développés de façon indépendante. Le trafic croissant a été canalisé en grande partie par la route. Au cours des précédentes années et décennies, les investissements dans le secteur routier ont dépassé ceux qui ont été faits pour le rail. Les nuisances liées à la mobilité et la constatation que les moyens de transport collectifs permettent mieux de gérer les problèmes que pose la mobilité, ont conduit il y a quelque temps déjà à une réévaluation de la situation; on a reconnu que l'infrastructure ferroviaire devait être développée.*

*Il convient d'établir le lien avec les objectifs antérieurs en matière de politique de l'énergie également, ces objectifs étant notamment la stabilisation de la consommation des sources d'énergie fossile et de l'électricité et l'augmentation de la contribution des formes d'énergie renouvelable produite dans le pays. Vu le bilan établi à mi-parcours de la réalisation du programme d'action "Energie 2000", ces objectifs, qui ont été judicieusement choisis, peuvent être atteints; à longue échéance cependant, on ne saurait se limiter à eux, compte tenu de la discussion qui s'est engagée sur le climat et de la pénurie en électricité qui nous menace après 2010. Il faut cependant améliorer les conditions-cadres juridiques et renforcer les mesures prises à titre volontaire si on veut atteindre les objectifs fixés. Etant donné que le moratoire sur l'énergie atomique échoit en l'an 2000, il faudra prendre à temps les mesures nécessaires pour assurer l'approvisionnement futur du pays en électricité.*

#### **Objectif 14 Coordination du développement des transports avec l'évolution de l'habitat et de l'urbanisation dans le respect de l'environnement**

De bonnes voies de communication sont essentielles pour l'économie, la société et l'aménagement du territoire. Un développement ordonné n'est possible que si la politique des transports s'insère dans la politique générale. Si on ne dispose pas d'une vue d'ensemble de tous les moyens de transport, des conditions-cadres financières ainsi que des relations avec l'environnement et l'aménagement du territoire, on ne pourra pas formuler une politique des transports judicieuse ni gérer les problèmes que pose la mobilité tout en ménageant les ressources disponibles.

##### **R26 Réforme des chemins de fer**

##### **R27 Réalisation de la conception d'AlpTransit réadaptée**

Des NLFA redimensionnées constituent un élément important de notre politique des transports et l'épine dorsale d'un système global et intégré dans ce domaine, nous permettant de préparer l'avenir. Une voie ferrée à faible déclivité, moderne et à bon rendement traversant les Alpes, offre à notre pays la possibilité de s'insérer dans le réseau européen de trains à grande vitesse, et contribue à libérer son réseau routier du trafic de transit. Dans le cadre des travaux destinés à élaborer une conception de financement des transports publics, il est prévu de réorganiser les NLFA pour réduire les constructions et les coûts. Avec la réalisation de la première étape de la conception de l'offre de Rail 2000, elles devront servir, avec

les mesures d'appoint à prendre dans le secteur routier, à orienter davantage le trafic vers le rail.

La première étape de Rail 2000 apporte plusieurs améliorations des transports à longue distance sur le plan national en ce qui concerne l'offre, le matériel roulant et l'infrastructure; ces améliorations seront réalisées en plusieurs étapes, notamment en 1997, 2001 et 2003/05. Un projet concernant la deuxième étape de Rail 2000 est prévu pour la fin de la législature.

Complétant la réorganisation du trafic régional par la nouvelle loi sur les chemins de fer, la réforme des chemins de fer accroîtra le rendement des transports ferroviaires et contribuera à améliorer l'indépendance financière des entreprises ferroviaires. Il faudra en même temps compléter le réseau des routes nationales et consolider la position de notre pays dans les transports aériens internationaux.

#### **Objectif 15 Politique globale des transports à long terme sur la base de la vérité des coûts**

##### **R28 Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations**

Conformément au principe de la transparence des coûts, le trafic des poids lourds doit prendre en charge les frais non couverts qu'il cause. Le peuple et les cantons ont accepté une disposition constitutionnelle y relative le 20 février 1994 (art. 36quater cst.). En outre, la rentabilité des NLFA est dans une large mesure tributaire de la vérité des coûts dans les transports. Le Conseil fédéral déposera un projet de loi concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.

##### **R29 Réalisation de l'initiative sur les Alpes**

Conformément à l'article sur la protection des Alpes (art. 36sexies cst.) accepté le 20 février 1994 par le peuple et les cantons, les "marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes" doivent être "transportées par le rail". Le Conseil fédéral exécutera cet important mandat constitutionnel de manière non discriminatoire et par des mesures d'économie de marché. Le financement des NLFA devra être assuré rapidement, afin de ne pas retarder encore leur mise en chantier.

##### **R30 Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**

La procédure de consultation sur le projet de taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub> (taxe CO<sub>2</sub>) étant déjà close, le Conseil fédéral présentera une loi sur la réduction de ces nuisances. Cette loi devra tenir compte de l'ensemble des objectifs à atteindre et des mesures à pren-

dre en matière de politique climatique, énergétique et financière. Les deux éléments essentiels consistent d'une part à déterminer la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> conformément aux résultats de la conférence sur le climat qui s'est réunie à Berlin en 1995 et d'autre part à instituer une taxe sur ces émissions, ce qui est un moyen de les combattre en utilisant les mécanismes du marché. Les objectifs fixés pour la stabilisation, puis la réduction de ces émissions devront être atteints prioritairement grâce aux dits mécanismes. L'utilité d'autres mesures sera prise en considération dans la loi. En outre, la loi devra prévoir la possibilité d'accords librement consentis. Une véritable taxe CO<sub>2</sub> (à introduire par étapes, les recettes devant être remboursées et la compétitivité internationale des entreprises prise en compte) sera instituée s'il n'est pas possible d'atteindre les objectifs fixés sur ce plan par d'autres mesures.

**R31                   Rapport sur les mesures d'hygiène de l'air prises par la Confédération et les cantons**

La stratégie de lutte contre la pollution de l'air, adoptée le 10 septembre 1986, a pour objectif minimal de rétablir sur ce plan, jusqu'en 1995, la situation telle qu'elle était en 1960. Le Conseil fédéral fera rapport sur l'état des mesures prises pour assurer l'hygiène de l'air. Il informera ainsi le Parlement et le public des résultats obtenus et des échecs enregistrés jusqu'ici; il indiquera la stratégie envisagée et les mesures particulières prévues à l'avenir en matière de protection de l'air.

**Objectif 16 Encouragement d'une utilisation rationnelle de l'énergie, développement des énergies indigènes renouvelables, décisions concernant l'approvisionnement futur du pays en électricité et la libéralisation du marché de l'énergie**

**R32                   Loi sur l'énergie**

Le Conseil fédéral soumettra en 1996 au Parlement, un projet de loi sur l'énergie qui servira de base légale à une future politique de l'énergie conçue pour le long terme. Cette loi est destinée à remplacer l'arrêté sur l'énergie qui cessera de déployer ses effets le 31 décembre 1998. Le projet de loi sur l'énergie prévoit surtout, conformément au mandat constitutionnel, des mesures permettant une utilisation économique et rationnelle de l'énergie, ainsi que le recours à des énergies renouvelables, mais également des dispositions assurant l'approvisionnement énergétique. Le projet de loi sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> a également des incidences sur cette politique.

R33

**Energie 2000 et décisions concernant l'approvisionnement futur du pays en électricité (loi sur l'énergie, loi sur l'énergie atomique)**

Les objectifs fixés par le programme Energie 2000 devront être atteints par la coopération de la Confédération, des cantons et des particuliers. Il faudra en même temps élaborer un nouveau programme concernant la politique de l'énergie à appliquer après l'an 2000. Les objectifs de ce programme et les mesures à prendre dans son cadre devront être déterminés au cours d'un large débat. Il faudra notamment se prononcer sur la manière dont l'approvisionnement du pays devra être assuré à l'avenir. Le Conseil fédéral désire que la décision à prendre à ce sujet soit soigneusement préparée et que tous les intéressés participent à la discussion qui doit avoir lieu sur les options qui se présentent. L'évacuation des déchets radioactifs devra être résolue indépendamment de la question de l'approvisionnement du pays en électricité. Les discussions sur l'approvisionnement futur en énergie électrique et sur l'évacuation des déchets radioactifs devront permettre de poursuivre la révision de la législation sur l'atome et d'en référer au Parlement.

Des conditions-cadres favorables à l'économie de marché en matière de politique de l'énergie peuvent accroître l'attractivité de la Suisse dans ce domaine. Autant que faire se peut, il faudra donc remplacer certaines dispositions concernant le domaine de l'énergie par des mesures d'économie de marché. Il faudra surtout - en prenant en considération les autres objectifs de l'article sur l'énergie (garantie de l'approvisionnement, diversification, compatibilité avec la protection de l'environnement, approvisionnement économique et rationnel) - renforcer la concurrence dans le domaine de l'énergie transmise par câbles. La réglementation adoptée par l'Union européenne devra être prise en considération lors de l'élaboration des solutions à adopter.

**Objectif 17 Soutien aux régions pour la pleine utilisation de leur potentiel économique et l'amélioration de la compétitivité**

R34

**Traits essentiels de l'aménagement du territoire suisse/  
Programme de réalisation**

La compétitivité de la Suisse résulte de la capacité productive totale de ses régions. Aussi la politique en matière d'aménagement du territoire doit-elle viser à créer, pour toutes les parties et régions du pays, des conditions-cadres qui leur permettront un développement durable. Ces prochaines années, il faudra veiller à une coordination plus systématique entre les mesures sectorielles et la politique d'aménagement du territoire, ainsi qu'à une harmonisation précise des diverses mesures prises sur le plan fédéral d'une part et de l'action de la Confédération et des cantons d'autre part. Le développement des régions rurales, le renforcement des centres et leur agencement, la sauvegarde de la nature et du paysage et l'intégration de notre pays et de ses régions sur le plan continental sont les éléments déterminants en l'occurrence. Le Conseil fédéral présentera un rapport sur les traits essentiels de l'aménagement du territoire suisse. Ce rapport constituera la base stratégique d'une po-

litique cohérente de l'aménagement du territoire et permettra la coordination avec les cantons. Le programme de réalisation assurera l'exécution par des mesures coordonnées.

### R35

### Réorientation de la politique régionale

Le Conseil fédéral a soumis aux Chambres un message concernant la réorientation de la politique régionale. Ce rapport présentera les objectifs d'une future coordination de la politique d'aménagement du territoire et les mesures à prendre à cet effet et il contiendra un projet d'arrêté fédéral sur les mesures d'appoint en faveur d'une transformation des structures rurales (REGIO PLUS). Dans la loi sur l'aide en matière d'investissements en région de montagne (LIM), il s'agira surtout d'utiliser les fonds disponibles non pas, avant tout, pour l'infrastructure de base traditionnelle, mais plutôt pour l'infrastructure servant le développement. REGIO PLUS servira à encourager, dans les milieux ruraux, le passage d'une structure dominée par l'agriculture à une économie permettant une création plus intensive de valeur ajoutée. En général, l'ensemble de nouvelles mesures prévues sera orienté de façon à accorder un soutien aux cantons et aux régions lorsqu'ils prennent des initiatives pour développer leur propre potentiel économique conformément à la politique correspondante du marché du travail et devenir plus compétitifs.

## 5

## Relations internationales

*L'interdépendance croissante qui caractérise aujourd'hui les relations internationales réduit de plus en plus la marge d'action du petit Etat qu'est la Suisse. Dans ce contexte, il devient manifeste qu'un pays ne peut se déterminer de façon optimale sans prendre en compte la nécessité d'une collaboration internationale.*

*La politique étrangère de la Suisse s'organise autour de deux grands axes: les intérêts du pays, d'une part, les besoins de partenaires très différents à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, d'autre part. La politique économique extérieure et la coopération au développement sont les deux piliers de l'action déployée dans le domaine des relations extérieures.*

*La politique économique extérieure se soucie non seulement d'assurer l'accès des marchés mondiaux aux biens et aux services suisses, mais aussi de garantir l'accès du marché suisse aux biens et aux services étrangers. L'ouverture des marchés est un des principaux préalables au développement économique pour tous les partenaires commerciaux. De plus, les progrès économiques sont un facteur de stabilité politique et sociale.*

*La coopération au développement et l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale doivent appuyer les efforts de restructuration entrepris par les pays bénéficiaires pour améliorer la croissance et la stabilité à l'intérieur de leurs frontières. La coopération au développement a pour objectif principal de lutter contre la pauvreté, de promouvoir le respect de la légalité et les processus démocratiques et de protéger les bases naturelles de la vie dans les pays les plus pauvres. Les mesures destinées à améliorer les conditions de production et d'investissement et la répartition des tâches entre l'Etat et le secteur privé font elles aussi partie intégrante de la collaboration apportée par la Suisse.*

*Les objectifs et les mesures arrêtés en matière de politique étrangère doivent être étayés par des mesures de politique intérieure. Il faut bien faire comprendre au peuple suisse que le partenariat et la collaboration établis avec certains Etats et avec certaines organisations internationales servent aussi - et surtout - l'intérêt de la Suisse. Car la solidarité internationale et l'accès du plus grand nombre de nations possible à la prospérité et à la stabilité sont une condition du maintien de la croissance et de la sécurité, y compris dans notre pays.*

**Objectif 18 Conclusion des négociations bilatérales sectorielles avec l'UE et appréciation de la situation selon le rapport sur la politique extérieure**

En 1996, le Conseil fédéral poursuivra la première étape des négociations sectorielles, qui porte sur la recherche, la libre circulation des personnes, les transports terrestres et aériens, l'agriculture, l'élimination des obstacles techniques au commerce et les marchés publics, son but étant de parvenir à un accord avant la fin de l'année. Il intensifiera également ses contacts dans les autres domaines.

Comme on s'y attendait, ces négociations s'avèrent difficiles, notamment sur les dossiers de la libre circulation des personnes, des transports terrestres et des transports aériens. Le Conseil fédéral est néanmoins déterminé à les faire aboutir à des résultats acceptables pour les deux parties. Si les négociations aboutissent, le Conseil fédéral en soumettra les résultats au Parlement avant la fin de l'année.

**R36              Rapport sur les négociations sectorielles Suisse/UE intégrant les messages sur divers accords devant être approuvés par le Parlement et adaptation du droit national**

A la lumière des résultats de la première étape des négociations, le Conseil fédéral décidera de la suite à donner à sa politique en matière d'intégration sur la base de son rapport du 29 novembre 1993 en tenant compte de la situation en matière de politique intérieure et de politique étrangère et après avoir consulté le Parlement. Il suivra avec attention les évolutions qui s'opéreront au sein de l'UE (Conférence intergouvernementale de 1996, mise en place de l'Union économique et monétaire, élargissement à d'autre pays).

Sur le plan national, le Conseil fédéral poursuivra ses contacts et ses consultations avec le Parlement et avec les cantons; il continuera également d'informer l'opinion publique afin qu'elle prenne conscience de l'enjeu et de la portée de l'intégration européenne. Cette campagne de sensibilisation restera un des grands axes de la politique du Conseil fédéral tout au long de la législature.

### **Objectif 19 Consolidation de la présence de la Suisse à l'étranger par l'élargissement et l'approfondissement des relations bilatérales et multilatérales**

Les mutations économiques et institutionnelles qui s'opèrent en Europe ne sont pas les seules auxquelles la Suisse doive répondre. La globalisation croissante de la production et l'émergence parallèle de zones de libre-échange régionales demandent des efforts continus pour que la Suisse maintienne sa compétitivité internationale comme espace de production de biens et de services et pour que les marchés puissent continuer à s'ouvrir sans discrimination. Les mesures économiques prises sur le plan intérieur pour améliorer l'attrait de la Suisse doivent être complétées par une politique de développement des exportations et du tourisme et par une politique d'amélioration des conditions d'accueil des entreprises qui répondent aux besoins actuels. En ce qui concerne l'accès aux marchés, notre pays doit approfondir systématiquement ses relations bilatérales et multilatérales et son ensemble d'instruments contractuels. Dans cette perspective, le Conseil fédéral s'emploiera à obtenir un renforcement des systèmes d'organisation du commerce mondial (OMC, OCDE) et du rôle des organisations économiques de l'ONU (UIT, OMPI, OIT); il s'attachera également à développer les relations de la Suisse avec des entités régionales importantes (Europe centrale et orientale, pays du pourtour méditerranéen) et avec les marchés émergents d'Asie; enfin, il renforcera sa collaboration avec les organisations économiques régionales (MERCOSUR, ALENA, ASEAN, par ex.).

R37

**Crédits de programme destinés à la coopération technique, à l'aide financière, aux mesures de politique économique et commerciale, à l'aide humanitaire et à l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale**

La Suisse s'efforcera, à terme, de porter à 0,4 pour cent du produit national brut (PNB) le volume de l'aide affectée à la coopération au développement. En raison des difficultés financières de la Confédération, le Conseil fédéral retiendra cependant, pour la législature 1995-1999, un pourcentage moins ambitieux qui se situera néanmoins au-dessus du niveau moyen de l'aide allouée par les pays de l'OCDE, soit 0,30 pour cent en 1994 (0,42 % pour l'UE). Au vu des crédits inscrits dans le plan financier de la législature, le volume de l'aide suisse devrait s'établir à un pourcentage se situant entre 0,31 et 0,32 pour cent du PNB, selon les recettes dégagées par l'économie. Au cours de la législature, le Conseil fédéral proposera l'allocation de crédits de programme permettant de poursuivre la coopération technique et l'aide financière, la mise en œuvre des mesures économiques et commerciales en faveur des pays en développement ainsi que l'aide humanitaire. En ce qui concerne nos rapports avec les pays en développement, le Conseil fédéral s'attachera à promouvoir une approche cohérente qui aille dans le sens des principes définis dans les Lignes directrices Nord-Sud.

Il est prévu d'octroyer un troisième crédit de programme pour soutenir les réformes politiques et économiques en cours dans les pays d'Europe centrale et orientale. La Suisse s'efforcera de mieux concentrer son action autant en ce qui concerne le choix de ses partenaires que le choix des instruments utilisés; elle tiendra compte, pour ce faire, de l'évolu-

tion des réformes dans les pays considérés. Le processus de paix étant engagé dans l'ex-Yougoslavie, la collaboration avec cette région sera elle aussi prioritaire.

La Suisse continuera d'oeuvrer à la protection de l'environnement au niveau international en participant à la négociation, à la mise en oeuvre et à l'affinement des conventions internationales. Son action prendra également la forme d'aides financières et de collaborations techniques aux niveaux bilatéral et multilatéral. La coopération internationale dans ce domaine doit contribuer à améliorer la protection de l'environnement dans les pays en développement, dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans la CEI; son objectif est également de conduire à une harmonisation aussi large que possible des politiques et des instruments de l'économie de marché entre ces pays et les pays industrialisés.

## 6 Sécurité

*Si le risque de voir éclater une guerre mondiale a sensiblement diminué depuis la fin de la guerre froide, le nombre des guerres civiles et des tensions régionales ne cesse d'augmenter. Par ailleurs, de nouvelles menaces apparaissent, qui pèsent aussi bien sur les libertés fondamentales de l'individu que sur la sûreté de l'Etat. Au nombre des phénomènes les plus marquants figurent notamment le développement de la contrebande d'armes, l'internationalisation du crime organisé, les situations de crise dans le domaine humanitaire, les mouvements de réfugiés et le risque de prolifération des armes de destruction massive, lequel ne découle plus seulement des Etats, mais aussi des groupes terroristes.*

*Compte tenu de cette situation, les exigences en matière de politique de sécurité ont elles aussi changé. Les efforts déployés pour protéger les libertés fondamentales et les fondements de l'Etat, de même que pour assurer la sécurité de la population, dépendent, aujourd'hui plus que jamais, de la coopération entre Etats. Il s'agit également de tenir compte de l'apparition de nouveaux types d'affrontements armés. Ce sont surtout les tensions ethniques qui sont à l'origine des nombreux conflits qui ont éclaté au cours de ces dernières années et qui, bien que de nature interne pour la plupart, n'ont pas été sans répercussions pour les Etats voisins. D'une manière générale, on manque, sur place, de moyens pour résoudre les problèmes qui ont surgi (mouvements de réfugiés, situations de crise dans le domaine humanitaire, instabilité politique, problèmes de reconstruction de l'économie). Le règlement de tels conflits passe dès lors impérativement par l'aide internationale. Par ailleurs, la violation des principes juridiques élémentaires lors des conflits armés - qui constitue un phénomène préoccupant - appelle un renforcement et une meilleure application du droit international humanitaire.*

*Même si l'affrontement des superpuissances à l'échelle planétaire a presque disparu, les tensions subsistent (conception de leur rôle mutuel, avenir des armes nucléaires, désarmement conventionnel). Là aussi, suivant l'évolution de la situation politique dans ces Etats, le risque d'une nouvelle escalade existe, qui pourrait menacer les instruments mis au point ces dernières années pour garantir la coopération en matière de sécurité.*

*La réforme en profondeur de l'armée et de la protection civile garantit l'efficacité de notre défense et la crédibilité de notre système de protection de la population et des biens culturels. A cet égard, il convient de préciser que l'armée a désormais, en plus, pour mission de contribuer aux mesures de maintien de la paix. L'armée doit, par sa participation à des*

*actions internationales de maintien de la paix et de prévention des conflits, apporter une contribution spécifiquement militaire à la stabilisation de notre environnement stratégique. Il s'agit donc de renforcer cette aptitude tout en maintenant le système de milice et en tenant compte des limites qui nous sont imposées par la neutralité. Signalons à cet égard l'importance que revêtent les activités internationales en matière de formation que l'armée développe, notamment en faveur des forces armées de l'ancien bloc de l'Est, dans les domaines de la sauvegarde de la paix, du droit international de la guerre, de la démocratisation des forces armées et autres formes de collaboration visant à promouvoir la stabilité.*

### **Objectif 20 Soutien des efforts internationaux dans le but de prévenir les conflits**

Les expériences faites ces dernières années aux niveaux bilatéral et multilatéral ont montré que, pour éviter les conflits, il faut miser davantage sur les mesures préventives. La Suisse souhaite apporter sa contribution dans ce domaine en oeuvrant à l'amélioration de la compréhension entre les cultures. Dans le domaine des mesures préventives, la prédominance des éléments civils fait que la Suisse est particulièrement bien placée pour assumer une partie des tâches à l'échelle internationale ("burden sharing").

#### **R38 Train de mesures en vue de la participation de la Suisse aux actions de promotion de la paix**

En 1996, durant l'année où elle présidera l'OSCE, la Suisse entend développer de manière ciblée ses activités dans le domaine de la diplomatie préventive. Etant donné que l'accord de paix sur l'ancienne Yougoslavie réserve un rôle central à l'OSCE dans le processus de reconstruction, notre pays va être très fortement sollicité. Les connaissances techniques qu'il va engranger durant cette année lui serviront bien au-delà. L'OSCE constitue le forum le plus apte à élaborer une série d'instruments devant servir à régler à l'amiable les conflits impliquant des minorités ethniques en Europe. Il s'agira toutefois de compléter ces instruments par des projets bilatéraux destinés à faire respecter les droits de l'homme, les principes démocratiques et ceux de l'Etat de droit.

Le même objectif doit s'appliquer aux efforts déployés en dehors de la zone OSCE, là où, outre l'ONU, certaines organisations régionales se consacrent davantage à la prévention des conflits. La coopération solidaire avec la communauté internationale n'exclut cependant pas les initiatives dont nous serions les auteurs. Dans les conflits internes, marqués par l'effondrement des structures étatiques, il est impératif de fournir une aide dans des domaines comme la justice, les administrations locales autonomes et l'éducation, en vue de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'épanouissement culturel des populations.

Parallèlement à son engagement accru dans le domaine de la diplomatie préventive, la Suisse va continuer d'apporter son soutien aux opérations de maintien de la paix mises sur pied par l'ONU ou par d'autres organisations en leur fournissant du personnel et des

moyens financiers. Elle va en outre poursuivre son action en faveur du développement du droit international et du renforcement des mécanismes de règlement pacifique des conflits.

### R39                   Partenariat pour la paix (Partnership for peace)

Le Partenariat pour la paix est un programme que l'OTAN a présenté le 10 janvier 1994. Les Etats de l'OSCE qui ne sont pas membres de l'Alliance atlantique sont invités à apporter leur coopération dans le but d'atteindre les objectifs suivants: augmenter la transparence dans le domaine de la défense, promouvoir le contrôle démocratique des forces armées, maintenir et améliorer la capacité d'organiser des opérations de maintien de la paix et améliorer la capacité de mener des actions communes dans ce domaine (sans anticiper quelque décision que ce soit quant à la participation à une de ces actions).

Tout Etat participant détermine lui-même le contenu, le rythme et l'ampleur de son engagement. L'Etat ayant signé le document cadre n'est lié par aucune obligation de droit international.

A l'heure actuelle, 27 Etats non membres de l'OTAN participent au Partenariat pour la paix. Le Conseil fédéral entend se prononcer sur la participation de la Suisse durant le courant de la première moitié de la législature. Une telle participation ne saurait être assimilée à un premier pas en direction de l'OTAN.

### Objectif 21 Lutte contre le crime organisé, renforcement des contrôles de police à la frontière en collaboration avec les pays voisins, prévention de l'usage abusif d'armes

Le crime organisé est bien plus présent à l'heure actuelle qu'au tout début des années 90. Le Conseil fédéral estime qu'il faut s'attaquer aux racines de cette menace. C'est avant tout la place financière suisse qui attire l'argent sale. Les méthodes de blanchissage sont toujours plus perfectionnées, et toutes les lacunes de notre système, notamment dans le secteur parabancaire, sont exploitées systématiquement. Comme les organisations criminelles en question commettent principalement leurs méfaits à l'étranger ou à partir de l'étranger, la lutte, pour être efficace, ne peut plus se faire sur le plan cantonal seulement: elle doit être menée grâce à la collaboration internationale.

### R40                   Train de mesures visant à lutter contre le crime organisé

Au cours de la dernière législature, les instruments relevant du droit pénal et de l'entraide judiciaire ont été soit adoptés, soit transmis aux Chambres fédérales. La mise en place de l'infrastructure devant permettre de mener une lutte efficace n'en est cependant qu'au tout début. On se borne pour l'instant à assumer les tâches de coordination et d'information en faveur des cantons et des Etats étrangers. Par ailleurs, il est nécessaire que la Confédération dispose de compétences propres en matière d'enquêtes. Un projet en la matière est en

cours d'élaboration. Le Ministère public de la Confédération pourra ainsi mener des enquêtes de police judiciaire ou centraliser de telles enquêtes au niveau fédéral. L'uniformisation du droit de procédure pénale permettra en outre de revoir en profondeur les compétences respectives de la Confédération et des cantons en matière de poursuite pénale. Enfin, il faudra réglementer le système des enquêtes sous couverture. Il est à noter qu'une réglementation sur les témoins à charge et que l'amélioration de la protection des témoins sont à l'étude.

Depuis l'adoption du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), qui dispose que les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres et les l'exercice du contrôle de ce franchissement sont des questions d'intérêt commun, mais aussi depuis l'adoption de l'Accord de Schengen, la coopération avec les pays voisins en matière de contrôles de police à la frontière revêt une importance accrue. S'agissant de ces contrôles à la frontière et de la sûreté intérieure, la Suisse doit éviter les répercussions négatives de sa non-adhésion à ces deux accords internationaux et renforcer la sécurité de notre pays en coopérant étroitement avec ses voisins. A cet égard, le Conseil fédéral accorde une grande importance aux entretiens avec ces derniers, qu'il s'agisse de ceux qui sont en cours ou de ceux qui débuteront prochainement.

#### **R41                    Loi fédérale relative à la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier**

La loi fédérale relative à la lutte contre le blanchissage d'argent occupera une place clé dans le système de lutte contre le crime organisé. Elle étendra l'obligation de diligence portant sur l'acceptation de fonds, déjà en vigueur dans le domaine bancaire, à l'ensemble du secteur financier (fiduciaires, assureurs-vie, avocats, notaires, PTT, etc.). Grâce à l'introduction de cette obligation et des mesures d'accompagnement, les organisations criminelles auront plus de difficultés à écouter le produit de leurs méfaits dans le circuit financier traditionnel.

#### **R42                    Loi sur les armes**

Une loi sur les armes remplacera le concordat de 1969 sur le commerce des armes et des munitions, lequel comporte plusieurs lacunes. Reposant sur l'article 40bis de la constitution fédérale, adopté en 1993, cette loi permettra de combattre l'usage abusif d'armes. Le projet réglemente notamment de manière uniforme l'acquisition, le port et le commerce d'armes. Le Conseil fédéral veut aussi créer une base légale pour pouvoir, à l'avenir, réagir vite et comme il se doit à toute augmentation de la demande d'armes en Suisse, augmentation que l'on constate parfois lorsqu'une crise ou une guerre éclate à l'étranger. L'exécution restera, à quelques exceptions près, du ressort des cantons. En ce qui concerne la lutte contre les abus, il n'y a pas lieu de prendre des mesures touchant les personnes pratiquant le tir sportif, les chasseurs et les collectionneurs d'armes. Enfin, la loi ne modifiera en rien la remise d'armes d'ordonnance aux militaires.

### III Plan financier de la législature 1997-1999

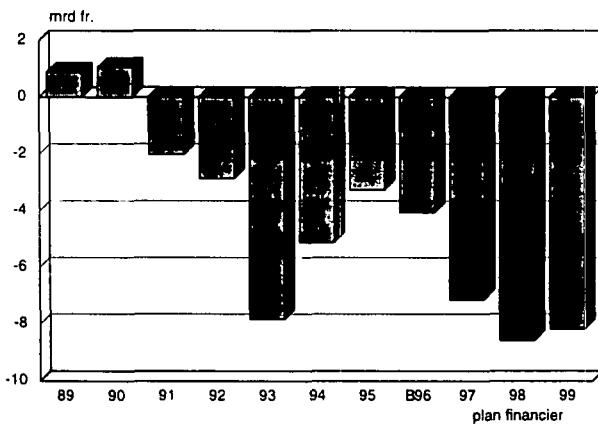
Cette partie contient une vue d'ensemble de l'évolution des finances ainsi que la mention des principaux facteurs exerçant une influence sur les dépenses et sur les recettes. Les dépenses sont groupées par grandes options et commentées.

#### 1 Aperçu

**La législature 1991-1995** qui vient de se terminer a été marquée par une série de déficits. L'excédent de dépenses a atteint un maximum de près de huit milliards en 1993. Le montant global des déficits pour ces quatre années s'élève à 19,0 milliards alors que 17,5 milliards avaient été budgétés. La grave détérioration survenue en 1993 a été atténuée par de meilleurs résultats des comptes en 1994 et en 1995. Les écarts par rapport au budget constatés durant ces trois années proviennent dans une large mesure de l'assurance-chômage. Ces deux dernières années, la situation financière s'est améliorée en raison de la légère reprise conjoncturelle et des mesures d'assainissement. Divers facteurs particuliers ont par ailleurs contribué à réduire les déficits budgétaires. Il ne s'agit toutefois pas d'un renversement de tendance comme en témoignent les chiffres ci-dessous du plan financier.

#### Résultats du compte financier 1989-1999

(dès 1997, nouvelle présentation des comptes, sans la stratégie de financement des transports publics)



Des déficits annuels compris entre 7,1 et 8,6 milliards sont inscrits dans le plan financier, conformément à la nouvelle présentation des comptes. A partir de 1997, l'excédent de recettes de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ne figurera plus dans le compte financier alors

que les prêts de la trésorerie aux CFF - qui étaient jusqu'ici de simples opérations au niveau du bilan - s'y trouveront. Ces modifications ont pour effet d'accroître les déficits de quelque deux milliards par année. Si on tient compte des propositions relatives au financement de l'infrastructure des transports publics, les excédents de dépenses mentionnés diminuent de 0,4 (1997) à 1,6 milliard (1999) par année suivant la variante. La variante de NLFA et le mode de financement n'étant pas encore choisis, les conséquences de la nouvelle stratégie de financement des transports publics sont présentées séparément. **Il y a lieu d'escompter des excédents de dépenses annuels de 6,7 (1997) à 7,6 milliards (en 1998) suivant la variante qui sera retenue.** L'évolution des comptes avec l'ancienne et avec la nouvelle façon de les présenter, compte tenu de la nouvelle stratégie de financement des transports publics, est indiquée dans l'annexe.

### Aperçu du plan financier de la législature 1997-1999

Tableau 1

(nouvelle présentation des comptes, sans la stratégie de financement des transports publics)

	Budget 1996	Plan financier de la législature 1997	1998	1999	$\Delta \varnothing \%$ 95-99
<b>Dépenses (en mrd)</b>	44,0	45,3	48,7	48,5	
$\Delta$ année précédente (en %)	3,7	3,1	7,3	-0,2	3,4
<b>Recettes (en mrd)</b>	39,9	38,2	40,1	40,4	
$\Delta$ année précédente (en %)	9,9	-4,3	4,9	0,7	2,7
<b>Déficits (en mrd)</b>	4,1	7,1	8,6	8,1	

Réduction des déficits en cas d'application de la stratégie de financement des transports publics (en mrd)

- Variante 5 (réalisation immédiate du Loetschberg) 0,4-0,5 1,0-1,2 1,2-1,4
- Variante 8 (réalisation ultérieure du Loetschberg) 0,5-0,7 1,1-1,4 1,3-1,6

Le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de limiter à deux pour cent par année la croissance des dépenses de 1995 à 1999. Il y est parvenu dans une large mesure. Au cours des travaux de mise au point de cet objectif, le taux de croissance a été ramené de 4,3 pour cent à 2,5 pour cent. Ce taux a été fixé en tenant compte de la mise en oeuvre de la stratégie de financement des transports publics. Le taux de croissance de 3,4 pour cent mentionné dans le plan financier ne tient pas encore compte de cette stratégie et il repose par ailleurs sur la nouvelle présentation des comptes.

L'évolution des dépenses et des recettes est quelque peu faussée par la nouvelle présentation des comptes. La croissance des dépenses de 1997 provient pour une bonne part du fait que les prêts aux CFF figureront pour la première fois dans le compte financier. Les consé-

quences de la réforme des chemins de fer apparaissent en 1998 dans le plan financier. La baisse des recettes envisagée pour 1997 est également imputable à la modification de la présentation des comptes. Les recettes diminuent par rapport à 1996 du fait que l'excédent de recettes de la CFA et les intérêts provenant des prêts aux CFF disparaissent. De 1995 à 1999, le taux annuel moyen de croissance des dépenses s'élève à 3,4 pour cent et celui des recettes à 2,7 pour cent. Conformément aux hypothèses économiques, le produit intérieur brut devrait progresser en moyenne de 3,5 pour cent par année durant cette période.

Le plan financier de la législature repose sur des hypothèses économiques dans l'ensemble optimistes. Nous escomptons que l'économie suisse retrouvera, dès 1997 déjà, un rythme de croissance conforme à son potentiel. Le taux de renchérissement, qui est actuellement faible, augmentera vraisemblablement à deux pour cent par année, bien que ce paramètre soit sujet à des variations cycliques marquées et que sa valeur soit par conséquent difficile à prévoir. Les taux d'intérêt devraient également afficher une tendance à la hausse. Les taux à court terme pourraient franchir la barre des trois pour cent. Quant aux taux d'intérêt à long terme, nous pensons qu'ils pourraient remonter durablement au-dessus de quatre pour cent en 1998.

Aperçu des indicateurs économiques globaux

Tableau 2

	1996	1997	1998	1999
• Croissance du BIP nominale (%)	2,0	4,0	4,0	4,0
real (%)	1,0	2,0	2,0	2,0
• Renchérissement moyenne (%)	1,0	2,0	2,0	2,0
• Taux d'intérêt à court terme (%)	1,75	2,75	3,50	3,50
à long terme (%)	3,75	4,00	4,25	4,25

Les déficits annuels de l'ordre de sept à huit milliards figurant dans le plan financier de la législature annoncent une évolution des finances extrêmement préoccupante. Malgré des hypothèses économiques plutôt optimistes, aucune amélioration n'est prévisible. Les nouvelles grandes lignes de la politique gouvernementale ne pèsent pas de manière excessive sur le budget. Elles ne déployeront d'éventuels effets au niveau budgétaire qu'avec un décalage de quelques années. La surcharge structurelle provient plutôt des tâches et engagements qui ont été décidés jusqu'à ce jour et constituent les charges dites de base.

L'évolution des principaux chiffres clés financiers tels que la quote-part de l'Etat, la quote-part d'impôt, la quote-part de déficit et la quote-part d'endettement soulignent la nécessité d'agir. Cette évolution est commentée plus en détail dans le chapitre 4.

## 2 Evolution des dépenses

De 1980 à 1994, le taux annuel moyen de croissance des dépenses s'est élevé à 6,2 pour cent. De 1990 à 1994, il a même atteint près de sept pour cent, en partie du fait de la récession. Cette dynamique des dépenses a été brisée en 1994 et en 1995, l'évolution au niveau de l'assurance-chômage ayant largement contribué à cette amélioration. Les dépenses de 1995 sont légèrement inférieures au niveau de 1993. Durant la législature 1997-1999, le taux de croissance des dépenses restera également inférieur à la moyenne à long terme. En dépit du fait que la nouvelle présentation des comptes, comportant la prise en considération des prêts aux CFF, se traduira en 1999 par une hausse des dépenses supérieure à un milliard, le taux moyen de croissance des dépenses ne dépassera pas 3,4 pour cent par année. Si cet objectif est atteint ces prochaines années, les mesures d'assainissement auront été couronnées d'un succès partiel important en stabilisant la quote-part de l'Etat.

Le tableau ci-dessous fournit un aperçu de l'évolution des dépenses prévues pour les grandes options de la nouvelle législature.

### Aperçu des dépenses

(nouvelle présentation des comptes, sans la stratégie de financement des transports publics)

Tableau 3

Grandes options	Budget	Plan financier de la législature			$\Delta \varnothing \%$
	1996	1997	1998	1999	
Dépenses totales (en mio)	43 970	45 330	48 660	48 540	
$\Delta$ par rapport à l'année précédente (en %)	3,7	3,1	7,3	-0,2	3,4
dont					
• Economie, compétitivité	4 049	4 255	4 380	4 373	3,7
• Recherche, formation	3 793	3 998	4 109	4 211	2,8
• Sécurité sociale, santé	12 575	12 274	12 470	13 075	3,2
• Environnement, infrastructures	7 555	8 576	10 490	9 261	6,4
• Relations extérieures	2 141	2 223	2 258	2 308	1,9
• Sécurité	6 130	6 309	6 447	6 551	0,4
• Intérêts	3 451	3 370	4 010	4 227	6,2

Les dépenses au titre de l'**«Economie et de la compétitivité»** sont avant tout influencées par l'évolution des **dépenses pour l'agriculture**. Ces dernières affichent des taux de croissance supérieurs à la moyenne en raison de la progression du montant des paiements directs (+ 10,0 % par an) dans le cadre de la nouvelle orientation de la politique agricole. Ces dépenses supplémentaires ne sont compensées que dans une faible mesure par un recul des dépenses destinées à garantir les prix et l'écoulement. La croissance des dépenses au titre des paiements directs fléchira vers la fin de la phase d'adaptation, c'est-à-dire vers 2002. Un en-

couragement plus large des technologies et de l'innovation, d'autres mesures visant un renforcement des structures économiques régionales et de la place économique suisse s'accompagnent d'allégements au niveau de la garantie contre les risques à l'exportation.

Dans le cas de la «Formation et de la recherche», la croissance résulte avant tout de la formation professionnelle et de la recherche fondamentale. Les dépenses augmentent en moyenne de près de trois pour cent par année, permettant une amélioration effective. La croissance des dépenses est notamment due à la pleine participation, souhaitée, aux programmes de recherche de l'EU, aux programmes prioritaires et à la création de hautes écoles spécialisées. Pour la période 1996-2000, un crédit de plus d'un demi-milliard a été mis à disposition pour les programmes de recherche et de formation de l'EU. Près de 300 millions sont prévus durant les années 1996 à 1999 pour les programmes prioritaires qui ont débuté en 1991. Les hautes écoles spécialisées entraîneront pour la Confédération des coûts supplémentaires s'élevant à 600 millions au total de 1997 à 2003.

Les dépenses au titre de la «Sécurité sociale, de la politique sociale et de la santé» sont conditionnées dans une large mesure par l'évolution des assurances sociales, notamment de l'AVS et de l'AI. L'adaptation des rentes prévue pour 1999 occasionne à elle seule des dépenses supplémentaires de 600 millions. La 10<sup>e</sup> révision de l'AVS qui entrera en vigueur en 1997 n'aura plus de conséquences financières notables étant donné qu'une partie des mesures ont été prises en 1993 déjà. L'assurance-chômage allège par contre les finances fédérales car le montant des remboursements de prêts et des intérêts versés par le Fonds de compensation est supérieur à celui des contributions de la Confédération. Si les hypothèses économiques se révèlent trop optimistes et si le taux de chômage est plus élevé que prévu, des charges supplémentaires notables risquent de peser rapidement sur les finances fédérales. Cette grande option englobe également le domaine „Politique sociale”, dans lequel figure la promotion de la culture et du sport, les médias, la conservation des monuments historiques et la protection du patrimoine culturel. Dans ce cas, les projets importants du point de vue financier sont: la sauvegarde et la promotion des langues, le 150<sup>e</sup> anniversaire de la Suisse moderne (en 1998) et l'exposition nationale de 2001.

La grande option «Aménagement du territoire, environnement, infrastructures» est largement influencée par le domaine du trafic. L'évolution des dépenses est faussée par la prise en compte des prêts aux CFF (à partir de 1997) et par les conséquences de la réforme des chemins de fer (1998). Les dépenses consacrées au trafic progressent en moyenne de 6,4 pour cent par année durant la législature, cette progression étant imputable en premier lieu aux transports publics. Elle provient des investissements nécessaires aux grands projets „Rail 2000,” et “Transit alpin” ainsi que de la nouvelle présentation des comptes. Cette augmentation à peine supportable pour la Confédération sera compensée par le biais du projet “Aménagement et financement des transports publics”. Il s'agit d'une part de redimensionner les transversales alpines, ce qui devrait se traduire en 1999 par des économies d'environ un demi-milliard. Il y a d'autre part lieu de trouver de nouvelles recettes dont le montant sera compris entre 0,7 et un milliard. La nouvelle réglementation applicable dès 1996 à l'indemnisation du trafic régional et les modifications prévues dans le cadre de la réforme des chemins de fer devraient freiner la croissance des contributions aux frais d'exploitation des transports publics. En l'absence de mesures comparables prises à l'échelon européen en matière d'imposition de la circulation routière, les transports publics continueront de peser toujours davantage sur les finances fédérales. Les dépenses consacrées à la circulation routière affichent une croissance moyenne modérée s'élevant à près de un pour cent par année. La poursuite de la réalisation du réseau des routes nationales se base sur le cinquième pro-

gramme à long terme de construction desdites routes. Ce programme prévoit à partir de 1998 des dépenses annuelles de 1,65 milliard pour la construction des routes nationales.

Les deux grandes options „Sécurité sociale, politique sociale, santé,, et „Aménagement du territoire, environnement, infrastructures,, absorberont en 1999 environ deux tiers des recettes budgétées. Un assainissement des finances fédérales ne pourra pas épargner ces deux domaines. Ainsi, les décisions concernant les transversales alpines, les examens des assurances sociales du point de vue du financement et des prestations ainsi que l'application systématique de la nouvelle politique agricole revêtent une grande importance.

Les dépenses consacrées aux «Relations extérieures» sont dues dans une large mesure à la coopération au développement et à l'aide humanitaire qui bénéficieront, de 1996 à 1999, de moyens financiers qui s'accroîtront en moyenne de trois pour cent par année. Compte tenu de cette dotation en moyens financiers et des hypothèses économiques retenues, le montant de l'aide publique au développement, exprimé par rapport au produit national brut, reculera à une valeur comprise entre 0,31 et 0,32 pour cent. Les crédits pour l'aide aux pays d'Europe de l'Est seront gelés au niveau de 1995. Des efforts supplémentaires seront en revanche consentis en faveur de Genève en sa qualité de siège d'organisations internationales.

En dépit de l'évolution favorable escomptée dans le domaine des taux d'intérêt, la **charge d'intérêts** continue d'augmenter fortement. Les intérêts occupent une place de plus en plus importante, réduisant ainsi la marge de manœuvre budgétaire qui est de toute manière étroite. En 1999, les intérêts passifs représenteront presque neuf pour cent des dépenses totales alors qu'ils n'en représentaient que quelque cinq pour cent dix ans plus tôt, c'est-à-dire en 1989. Le taux de croissance supérieur à la moyenne des dépenses d'intérêts, à savoir 6,2 pour cent par année, reflète les déficits effectifs et ceux qui sont budgétés. Le niveau des taux d'intérêt qui est pour le moment favorable a freiné quelque peu la progression des dépenses d'intérêts. On sait toutefois que des modifications de ces taux se répercutent rapidement et massivement sur les finances fédérales. Le montant de la dette étant supérieur à 80 milliards, un point de pourcentage supplémentaire accroît les dépenses de 800 millions par année.

L'analyse des dépenses révèle que les problèmes budgétaires sont dus dans une grande mesure au **domaine des transferts**. Les contributions à des dépenses courantes, qui augmentent de 2,4 pour cent par année de 1995 à 1999, présentent le rythme de croissance le plus élevé. A court terme, la marge de manœuvre est étroite, voire nulle dans ce domaine, car les dépenses résultent de lois ou de conventions. Dans le **domaine propre de la Confédération**, où des changements d'orientation sont possibles, les dépenses restent pratiquement constantes durant la législature. Les dépenses de biens et services et les dépenses d'investissement sont gelées au niveau de 1995. Les dépenses de personnel augmentent de près de deux pour cent, ce qui est dû dans une large mesure aux frais accessoires de personnel. Malgré cela, le Conseil fédéral entend poursuivre ses efforts dans le domaine propre de la Confédération. D'autres économies seront réalisées grâce à la réforme de l'administration, à l'introduction progressive de la nouvelle gestion publique et à l'assouplissement des dispositions relatives aux placements de la Caisse fédérale de pensions. Des réformes structurelles dans le domaine des transferts sont toutefois indispensables pour rééquilibrer les finances fédérales. La nouvelle péréquation financière devrait se traduire par des économies tant pour les cantons que pour la Confédération. Les efforts envisagés figurent dans le rapport sur les lignes directrices de cette réforme qui a été mis en consultation.

### 3 Evolution des recettes

Durant la nouvelle législature, l'ensemble des recettes augmente de 2,7 pour cent en moyenne par année; ce taux est inférieur à la croissance présumée du produit intérieur brut de 3,5 pour cent par an. Différents facteurs influencent de manière inégale le taux de croissance prévu des recettes. Ainsi 1995, dernière année de la législature précédente (année de référence), comprend encore l'excédent de recettes de l'ordre d'un milliard réalisé par la Caisse fédérale de pensions (CFP). De plus, il convient de tenir compte dans l'appréciation de l'évolution des recettes qu'en 1995 la taxe sur la valeur ajoutée n'a pas été perçue sur toute l'année. Enfin, les remboursements de prêts de l'assurance-chômage faussent aussi le tableau. Abstraction faite de ces trois facteurs spéciaux, l'accroissement moyen des recettes n'est que de 2,6 pour cent. Cette croissance modeste montre clairement et sans indulgence la faiblesse structurelle des recettes. Environ 20 pour cent de l'ensemble des recettes sont réalisées en fonction de poids ou de volumes. Ces recettes sont soumises à un processus constant d'érosion dû au renchérissement. Il n'y a par conséquent pas lieu de s'étonner que les recettes de la Confédération ne puissent pas suivre le rythme de l'évolution économique.

Le tassement prévu des recettes ne permet pas d'envisager des allégements fiscaux. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de limiter les réformes au secteur des entreprises, en octroyant certains allégements fiscaux sans toutefois diminuer les recettes globales. Des propositions d'une portée plus large ne sont pas envisageables compte tenu de la situation financière. Des sources de recettes ne doivent être trouvées que pour consolider l'AVS/AI et financer les projets d'infrastructure ferroviaire.

Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution des recettes principales.

**Aperçu des recettes**  
(nouvelle présentation des comptes)

Tableau 4

	Budget	Plan financier			$\Delta \emptyset %$
	1996	1997	1998	1999	
<b>Recettes totales</b>	<b>39 924</b>	<b>38 207</b>	<b>40 097</b>	<b>40 381</b>	<b>2,7</b>
$\Delta\%$ année précédente	9,9	-4,3	4,9	0,7	
donc					
- Impôt fédéral direct	9 400	9 500	9 400	9 600	2,6
- Impôt anticipé	4 050	3 000	4 200	3 800	7,0
- Droits de timbre	1 800	1 950	2 050	2 150	3,8
- Taxe sur la valeur ajoutée <sup>1)</sup>	11 600	12 000	12 600	13 200	5,4
- Impôt sur le tabac	1 380	1 400	1 400	1 400	0,7
- Droits d'entrée	1 206	1 121	1 096	1 071	-2,7
- Droits sur les carburants	4 590	4 230	4 600	4 690	1,2
- Revenus des biens	1 369	1 235	888	866	-10,5
- Remboursement des prêts de l'assurance-chômage	977	1 005	1 058	613	

<sup>1)</sup> 1995 y compris IChA

L'aperçu des recettes présente des évolutions qui requièrent un commentaire plus approfondi. L'analyse se limite aux recettes principales.

De 1980 à 1994, les recettes provenant de l'**impôt fédéral direct** se sont accrues de plus de sept pour cent par année. Cette augmentation supérieure à la croissance économique a pu être réalisée malgré la compensation des effets de la progression à froid, ce qui illustre bien la dynamique de cet impôt. Pour la période de 1995 à 1999, nous comptons sur un accroissement annuel de seulement 2,6 pour cent. On peut trouver deux causes principales à cette augmentation exceptionnellement faible. D'une part, la situation conjoncturelle insatisfaisante durant les années de calcul 1993 à 1996 se répercute sur l'évolution des revenus des personnes physiques. Le rendement des personnes morales pâtit lui aussi du ralentissement de l'activité économique. D'autre part, l'introduction pour les personnes morales de la méthode du rendement net en ce qui concerne les sociétés holding entraîne à partir de 1996 des pertes de recettes fiscales de quelque 300 millions par année.

En ce qui concerne les recettes de l'**impôt anticipé**, il s'agit de la différence entre les encasements et les remboursements, ce que l'on appelle le produit brut. En raison de la procédure de remboursement, celui-ci est tributaire du cycle bisannuel de recouvrement des impôts, avec des années paires où les remboursements sont importants, et des années impaires, où ils le sont moins. Durant la période de 1980 à 1994, le rendement brut a augmenté en moyenne de 7,6 pour cent par an. L'évolution de ces dernières années a cependant clairement montré que les recettes provenant de l'impôt anticipé peuvent subir des fluctuations notables. Par rapport à l'année précédente, 1990 a enregistré une hausse très forte de 1,4 milliard, pour plafonner ensuite pendant deux ans au niveau élevé d'environ quatre milliards, avant de retomber au-dessous des deux milliards en 1993. Après une embellie en 1994 où elles sont remontées à 3,5 milliards, les recettes se sont de nouveau inscrites à la baisse en 1995 en se chiffrant à 2,1 milliards. Pour la législature qui commence, nous comptons sur un accroissement annuel de 7 pour cent en moyenne, ce qui correspond à peu près à la croissance des années 1980 à 1994. Nous supposons que le chiffre record des remboursements de ces dernières années s'inscrira de nouveau légèrement à la baisse.

Dans la première moitié des années quatre-vingt les recettes provenant des **droits de timbre** ont présenté une dynamique exceptionnelle. En effet: de 1980 à 1986, l'augmentation moyenne a dépassé 20 pour cent l'an. De 1986 à 1993, le produit des droits de timbre est resté plus ou moins constant, pour s'inscrire légèrement à la baisse les années suivantes. Cette fluctuation était aussi une conséquence des différentes réformes fiscales. Pour la période de 1995 à 1999 nous tablons sur des taux de croissance annuels de 3,8 pour cent, cette estimation se situant dans le cadre de la croissance économique escomptée. Contrairement à la révision de 1993, la modification de la loi sur les droits de timbre fixée au 1er janvier 1996 - réduction des droits d'émission sur les droits de participation et augmentation du droit de timbre sur les primes d'assurance contre les dommages - est sans incidence sur les rentrées fiscales.

Fournissant près du tiers des recettes totales, la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** constitue la source principale des recettes de la Confédération. La TVA a remplacé l'impôt sur le chiffre d'affaires (IChA) au 1er janvier 1995. Il est toujours particulièrement difficile d'estimer les recettes que permet de réaliser un impôt nouveau. Pour la TVA, la situation se complique encore du fait que les bases juridiques ne sont pas encore définitivement établies et qu'il existe des arriérés d'impôt. Du moment que pour la TVA comme pour l'IChA les décomptes sont en majeure partie établis chaque trimestre, les rentrées fiscales n'ont pas encore pu être

comptabilisées pour toute l'année 1995. Les estimations faites sur la base des recettes enregistrées en 1995 montrent cependant que les prévisions qui avaient été faites à l'origine pour les recettes supplémentaires provenant de la TVA restent valables. Pour la période de 1996 à 1999, nous comptons sur une augmentation annuelle des recettes de la TVA de 4,4 pour cent, taux de croissance supérieur à celui de l'économie.

**Les droits sur les carburants** - qui seront désignés dans la nouvelle loi sur l'imposition des huiles minérales comme des **impôts spéciaux de consommation** - subissent une constante érosion due au renchérissement. La consommation de carburants dépend de différents facteurs. Outre la consommation spécifique de carburants des véhicules, le kilométrage moyen, la situation conjoncturelle et le prix de l'essence à la colonne, les cours de change influencent aussi la vente de carburants. Nous nous attendons à ce que les recettes provenant des droits sur les carburants augmentent de 1,2 pour cent par année. Le recul passager prévu en 1997 est dû à l'introduction de la nouvelle loi sur l'imposition des huiles minérales. Les droits sur les carburants seront alors transformés en impôts spéciaux de consommation. Un relèvement de 10 centimes par litre des droits sur les carburants à titre de contribution financière à l'infrastructure des transports publics permettra de réaliser des recettes supplémentaires d'environ 600 millions par année.

On relèvera enfin le fléchissement des recettes provenant des **droits de douane à l'importation** et des **revenus des biens**. La baisse des recettes tirées des droits de douane est due à l'accord du GATT et la diminution des revenus des biens à la nouvelle présentation des comptes. Le produit des intérêts sur les prêts aux CFF est radié des recettes.

## 4 Un tableau de la situation financière

En règle générale, le poids des finances publiques et de la fiscalité se mesure à l'aune de la quote-part de l'Etat (dépenses de l'Etat en pour cent du PIB) et de la quote-part d'impôt (recettes fiscales en pour cent du PIB). Une quote-part de l'Etat ou une quote-part fiscale trop élevée peut avoir des répercussions indésirables sur la croissance économique. Théoriquement et statistiquement, rien ne permet cependant de fixer le taux admissible voire optimum de ces quotes-parts. Relevons, en outre, que l'Etat exerce une grande partie de son influence par le biais de lois dont les effets échappent à ces deux indicateurs. Ceux-ci ne disent d'ailleurs rien non plus sur leur composition et la qualité des prestations du secteur public.

**Quote-part de la Confédération et  
quote-part fiscale de la Confédération**

Tableau 5

	Quote-part de la Confédération <sup>1)</sup>	Quote-part fiscale <sup>2)</sup>
1980	10,5	8,7
1985	10,3	9,1
1990	10,1	9,3
1991	10,7	8,9
1992	11,2	9,1
1993	11,8	8,4
1994	11,7	9,0
1995	11,8	9,0
1996	12,0	9,6
1997	11,9	9,1
1998	12,3	9,3
1999	11,8	9,1

<sup>1)</sup> Dépenses totales rapportées au PIB.

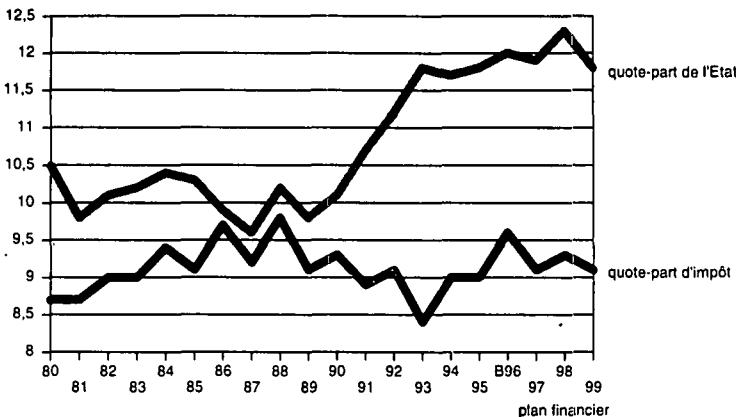
<sup>2)</sup> Rentrées fiscales, taxe d'exemption du service militaire, part au produit net de la Régie fédérale des alcools et recettes tirées du produit des jeux dans les kuraals rapportées au PIB.

Alors qu'elle était en recul constant durant les années 80, la **quote-part de la Confédération** a subi une brusque hausse de 1991 à 1993 sous l'effet, entre autres, de l'aggravation de la conjoncture. Le nouveau mode de comptabilisation des prêts au CFF entraînera une hausse de la quote-part de 0,3 point de pourcentage en 1997. En dépit de prévisions économiques rassurantes et d'une stricte limitation des dépenses, la croissance de la quote-part ne s'infléchira que légèrement jusqu'en 1999, ce qui confirme la surcharge structurelle dont

souffrent les finances fédérales. Ce constat révèle également que les nombreuses déclarations en faveur d'une politique financière anticyclique sont restées lettre morte. Apparemment, il ne semble guère possible de ramener les dépenses engagées durant les années de récession à leur niveau antérieur.

### Evolution des quotes-parts de l'Etat et d'impôt 1989-1999

en % du PIB



Contrairement à la quote-part de la Confédération, la **quote-part fiscale** n'a cessé de croître durant les années 80. La vigueur de la conjoncture a permis, en effet, d'engager des recettes fiscales supérieures à la moyenne durant cette période. Toutefois, cette tendance a connu un terme abrupt avec le début de la récession en 1991. En dépit des impôts supplémentaires votés ces dernières années (entre autres la hausse, de 20 centimes par litre, du droit de douane sur les carburants en 1993 et le remplacement, en 1995, de l'IChA par la TVA), la quote-part fiscale se maintient pratiquement au niveau de 1995. En d'autres termes, ces nouvelles recettes ne suffisent de loin pas à financer les services fournis par la Confédération à la société et à l'économie. De plus, la prise en compte des recettes non fiscales ne change pas grand-chose à ce constat.

Les autres indicateurs fondamentaux ne sont pas très réjouissants non plus.

### Chiffres clés des finances de la Confédération (nouvelle présentation comptable)

Tableau 6

Chiffres clés	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Déficit (% du PIB)	+0,3	-0,9	-1,1	-1,9	-2,2	-2,0
Dette (% du PIB)	12,9	24,1	24,6	24,9	25,4	25,9
Charge d'intérêts (% des dépenses)	5,8	7,6	7,8	7,4	8,2	8,7

**La quote-part du déficit** (déficit en pour cent du PIB) oscillera durant les années 1997 à 1999 entre 1,9 et 2,2 pour cent. Ces taux se situent certes nettement au-dessous de celui de 1993 qui avait atteint le record de 2,3 pour cent. Il demeurent, toutefois, aussi élevés qu'en 1975 et 1976, années marquées par une profonde récession. Ces perspectives déficitaires sont inquiétantes étant donné que les années couvertes par le plan financier devraient connaître un essor conjoncturel plutôt favorable. Le même constat s'impose lorsque l'on compare ces chiffres avec les critères de Maastricht qui, rappelons-le, excluent un déficit public excédant trois pour cent du PIB. Vu que les finances de la Confédération représentent environ un tiers de l'ensemble des finances publiques, une quote-part de deux pour cent du déficit est trop élevée. Même si les finances des cantons et des communes devaient poursuivre leur redressement, il ne sera vraisemblablement pas possible, d'ici à 1999, de ramener le déficit public en Suisse au niveau exigé par le traité de Maastricht.

De même qu'il est difficile d'évaluer objectivement la limite de la quote-part de la Confédération ou de la quote-part fiscale, il n'est guère plus aisément de fixer précisément les limites tolérables de l'endettement. Il convient cependant de ne pas dépasser un certain taux sous peine de conséquences fâcheuses. Quoi qu'il en soit, l'évolution de la **quote-part d'endettement** (dette rapportée au PIB) reflète une tendance préoccupante. De 1980 à 1990, la Confédération avait pu ramener sa quote-part d'endettement de 18,6 à 12,9 pour cent. Mais de 1991 à 1994 celle-ci a quasiment explosé pour grimper à 22,1 pour cent. Et rien n'annonce un changement. Selon le plan financier de la législature, la quote-part d'endettement de la Confédération devrait monter à près de 26 pour cent d'ici 1999. Quant à la dette fédérale, elle franchira la barre des 100 milliards en 1998 déjà.

L'accroissement de la dette entraîne des charges d'intérêts croissantes et, partant, réduit en conséquence la capacité d'action financière de l'Etat. La charge d'intérêts, soit la part des dépenses d'intérêt mesurée aux dépenses totales, est à cet égard révélatrice de ce phénomène. Bien que les projections laissent entrevoir des taux favorables, la charge d'intérêts continuera de croître pour atteindre quelque neuf pour cent en 1999. Estimées à un peu plus de quatre milliards en 1999, les charges d'intérêts égaleront les dépenses que la Confédération consacre à l'agriculture ou à la formation et à la recherche. Le message concernant le budget et le rapport du Département fédéral des finances relatif au frein à l'endettement, mis en consultation en octobre 1995, traitent largement des effets pernicieux d'un endettement excessif sur la société et l'économie.

On mesure également l'urgence d'un assainissement des finances au vu du solde budgétaire, lequel se compose, rappelons-le, d'**éléments conjoncturels et structurels**. Le solde conjoncturel est fonction d'une conjoncture récessive ou expansive et d'un excédent de charges ou de recettes. A moyen terme, les déficits et les recettes de nature conjoncturelle s'égalisent. Le solde structurel reflète le bilan dans un contexte d'utilisation normale des facteurs de production. Il faut s'attacher à éliminer de façon systématique le découvert structurel. Les calculs montrent que de 1997 à 1999 les déficits seront essentiellement de nature structurelle. Au vu des prévisions économiques, le déficit conjoncturel devrait pratiquement disparaître. Les rentrées effectives de 1999 devraient correspondre environ au potentiel susceptible d'être encaissé lorsque l'appareil de production tourne au régime normal; quant aux dépenses, elles seront encore déterminées, dans une faible mesure, par d'anciennes charges conjoncturelles. Le plan financier vise donc à juste titre une suppression quasi totale des déficits.

## 5           Le difficile chemin menant à l'équilibre des comptes

Le plan financier de la législature prévoit des déficits annuels de l'ordre de sept milliards durant les années à venir. Pour des raisons concurrentielles et sociales, la Suisse ne saurait s'accommoder de tels chiffres. N'oublions pas que les atouts de notre pays résident notamment dans une quote-part de l'Etat modérée, une quote-part fiscale attrayante et un endettement mesuré. Le taux raisonnable de notre quote-part fiscale demeure un des principaux avantages de notre place industrielle. Cet atout ne doit pas être galvaudé à la légère. Raison pour laquelle les finances fédérales ne peuvent être assainies par le biais de hausses fiscales. Seuls sont en effet prévus des relèvements d'impôts pour financer de nouvelles infrastructures (cf. objectif 4) et faire face aux incidences du vieillissement de la population sur les assurances sociales (cf. objectif 9).

La section de la deuxième partie du présent rapport, qui traite de la politique financière, expose la stratégie prévue par le Conseil fédéral en vue d'éliminer les déficits.

De fait, le montant absolu des déficits nécessiterait une démarche rapide et systématique pour assainir les finances de la Confédération. La situation conjoncturelle affichant depuis longtemps des signes de grande fragilité, il s'agit d'éviter des chocs néfastes. Par conséquent, le Conseil fédéral s'est accordé un peu de temps pour atteindre l'équilibre budgétaire. Il n'empêche que le chemin qu'il a tracé sera parsemé d'embûches. Dans un système de démocratie directe comme le nôtre, un programme d'assainissement portant sur plusieurs années ne peut être mené à bien qu'avec la participation de toutes les forces vives du pays. Si, à terme, nos efforts de redressement devaient échouer, il y a tout lieu de craindre que les finances fédérales ne sombrent dans une instabilité chronique, ce qui pourrait se produire avec la prochaine récession.

## A1      **Vue d'ensemble des objectifs de la législature et des objets des Grandes lignes 1995-1999**

### A      **Fondements institutionnels**

#### I      **Réforme gouvernementale et constitutionnelle**

**Objectif 1**    Révision de la constitution fédérale; réforme des organes directeurs de l'Etat, des droits populaires et de l'organisation de la justice; réforme du fédéralisme

- R1**    Réforme de la constitution fédérale (y compris les droits populaires et l'organisation de la justice)
- R2**    Révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire

**Objectif 2**    Nouvelle gestion publique; simplification et accélération des procédures d'autorisation

- R3**    Réforme de l'administration (mise en oeuvre de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration)
- R4**    Révision totale du Statut des fonctionnaires
- R5**    Simplification et accélération des procédures de décision et d'exécution et réduction de la densité normative

#### II      **Politique budgétaire et finances fédérales**

**Objectif 3**    Réalisation rapide de mesures correctives substantielles et assainissement des finances fédérales jusqu'en l'an 2001

- R6**    Plan d'assainissement 2001
- R7**    Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons
- R8**    Révision de l'article 42 de la constitution fédérale et de la loi sur les finances de la Confédération (frein à l'endettement)

**Objectif 4**    Financement du développement des transports publics

- R9**    Financement des transports publics

**Objectif 5**    Adaptation du système fiscal en vue d'accroître la capacité concurrentielle et de maintenir une quote-part des impôts et des taxes attrayante

- R10**    Réforme de l'imposition des sociétés

## B Tâches essentielles

### I Economie et compétitivité

Objectif 6 Suppression des entraves à la concurrence, soutien aux petites et moyennes entreprises, renforcement de la compétence technologique

R11 Révision des lois sur la poste, sur l'organisation des PTT et sur les télécommunications

R12 Soutien aux petites et moyennes entreprises, renforcement de la compétence technologique

Objectif 7 Promotion d'une agriculture efficace, écologique et adaptée au marché

R13 Deuxième étape de la réforme de l'agriculture: Politique agricole 2002

### II Formation et recherche orientées vers l'économie et la société

Objectif 8 Consolidation de l'enseignement et de la recherche de haut niveau; renforcement de la formation professionnelle; meilleure utilisation des ressources par la coordination nationale et la collaboration internationale

R14 Conclusion d'un accord de recherche avec l'UE; engagement de négociations pour la pleine participation aux programmes de l'UE en faveur de la formation et de la jeunesse

R15 Réforme de l'enseignement supérieur (universités et HES) et de la formation professionnelle

### III Sécurité sociale, santé publique et politique sociale

Objectif 9 Affermissement des bases financières de l'AVS/AI et de l'AC; élimination des structures et procédures dispendieuses dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale

R16 11<sup>e</sup> révision de l'AVS

R17 Augmentation du taux de la TVA pour financer l'AVS

R18 Législation sur l'assurance-chômage: révision des bases constitutionnelles

Objectif 10 Garantie du niveau de vie par une meilleure coordination des assurances sociales (AVS/AI/PC/LPP); meilleure protection de la maternité

R19 3<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)

R20 1<sup>re</sup> révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

R21 Projet de loi sur l'assurance-maternité

- Objectif 11** Meilleure prévention des toxicomanies; prévention des abus dans l'utilisation des techniques de procréation assistée et de génétique
- R22** Article 24novies de la constitution fédérale: législation d'exécution
- R23** Création d'une loi sur la prévention des toxicomanies et révision de la loi sur les stupéfiants
- Objectif 12** Meilleure intégration des étrangers résidants; amélioration qualitative de la circulation des personnes entre la Suisse et l'UE; accueil des réfugiés et des personnes ayant besoin de protection, conformément à notre politique humanitaire en la matière; réduction de l'augmentation de la population résidente de nationalité étrangère
- R24** Définition d'une politique migratoire incluant tous les aspects politiques; formulation des objectifs, du contenu et des instruments nécessaires
- Objectif 13** Renforcement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques
- R25** Train de mesures pour renforcer la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques

#### **IV Aménagement - Environnement - Infrastructure**

- Objectif 14** Coordination du développement des transports avec l'évolution de l'habitat et de l'urbanisation dans le respect de l'environnement
- R26** Réforme des chemins de fer
- R27** Réalisation de la conception d'AlpTransit réadaptée
- Objectif 15** Politique globale des transports à long terme sur la base de la vérité des coûts
- R28** Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
- R29** Réalisation de l'initiative sur les Alpes
- R30** Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>
- R31** Rapport sur les mesures d'hygiène de l'air prises par la Confédération et les cantons
- Objectif 16** Encouragement d'une utilisation rationnelle de l'énergie, développement des énergies indigènes renouvelables, décisions concernant l'approvisionnement futur du pays en électricité et la libéralisation du marché de l'énergie
- R32** Loi sur l'énergie
- R33** Energie 2000 et décisions concernant l'approvisionnement futur du pays en électricité (loi sur l'énergie, loi sur l'énergie atomique)
- Objectif 17** Soutien aux régions pour la pleine utilisation de leur potentiel économique et l'amélioration de la compétitivité
- R34** Traits essentiels de l'aménagement du territoire suisse/Programme de réalisation
- R35** Réorientation de la politique régionale

## **V            Relations internationales**

Objectif 18 Conclusion des négociations bilatérales sectorielles avec l'UE et appréciation de la situation selon le rapport sur la politique extérieure

**R36** Rapport sur les négociations sectorielles Suisse/UE intégrant les messages sur divers accords devant être approuvés par le Parlement et adaptation du droit national

Objectif 19 Consolidation de la présence de la Suisse à l'étranger par l'élargissement et l'approfondissement des relations bilatérales et multilatérales

**R37** Crédits de programme destinés à la coopération technique, à l'aide financière, aux mesures de politique économique et commerciale, à l'aide humanitaire et à l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale

## **VI           Sécurité**

Objectif 20 Soutien des efforts internationaux dans le but de prévenir les conflits

**R38** Train de mesures en vue de la participation de la Suisse aux actions de promotion de la paix

**R39** Partenariat pour la paix (Partnership for peace)

Objectif 21 Lutte contre le crime organisé, renforcement des contrôles de police à la frontière en collaboration avec les pays voisins, prévention de l'usage abusif d'armes

**R40** Train de mesures visant à lutter contre le crime organisé

**R41** Loi fédérale relative à la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier

**R42** Loi sur les armes

## A2    Objets parlementaires 1995-1999 par domaine

Sont énoncés ici les objets que le Conseil fédéral compte adopter à l'intention du Parlement pendant la législature 1995-1999 (déc. 1995-nov./déc. 1999).

Cette liste n'énumère pas exhaustivement les objets parlementaires prévus par le Conseil fédéral. Elle ne comprend notamment pas:

1. les objets périodiques ou annuels (par ex. le budget, le rapport sur la politique économique extérieure, le programme d'armement, etc.)
2. les messages relatifs à l'approbation d'actes administratifs, à la garantie de constitutions cantonales, à des conventions internationales de double imposition
3. les rapports d'importance mineure demandés par des postulats
4. les crédits d'engagement dans le domaine des constructions qui sont prévus par les plans d'investissement civils ou par le programme des constructions militaires; les crédits additionnels

Conformément aux objectifs fixés pour la législature, plusieurs projets d'actes normatifs ont pour but une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires (◆). Par ailleurs, les objets de divers domaines doivent être coordonnés avec le projet de réforme de la péréquation financière (●).

### Réforme gouvernementale et constitutionnelle

#### Objets des Grandes lignes

- Réforme de la Constitution fédérale (y compris les droits populaires et la justice)
- Révision totale de loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) ◆
- Révision totale de la loi sur le statut des fonctionnaires ◆

#### Autres projets

- Loi fédérale sur les entreprises fédérales d'armement ◆
- Révision totale des statuts de la CFA ◆

---

◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires  
● objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

## Politique budgétaire et finances fédérales

### Objets des Grandes lignes

- Plan d'assainissement 2001 ◆
- Nouvelle péréquation financière ◆
- Révision de l'art. 42 cst. et de la loi sur les finances de la Confédération (frein à l'endettement) ◆
- Message et AF concernant l'aménagement et le financement de l'infrastructure des transports publics ◆
- Réforme de l'imposition des sociétés ◆

### Autres projets

- Examen des subventions fédérales (rapport)
- Révision partielle de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (L HID) ◆
- Loi régissant l'impôt sur la bière
- Loi fédérale sur les douanes
- Révision des articles constitutionnels relatifs à l'alcool ◆
- Message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération ◆

## Economie et compétitivité

### Objets des Grandes lignes

- Révision totale de la loi sur l'organisation des PTT ◆
- La nouvelle loi sur la Poste ◆
- Révision de la loi sur les télécommunications ◆
- Deuxième étape de la réforme agricole (Politique agricole 2002) ◆ ●

### Autres projets

- Loi fédérale sur la liquidation des banques
- LF sur les services financiers
- Révision du cautionnement des arts et métiers
- Révision de la loi sur les voyageurs de commerce ◆

◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires  
● objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

- Révision totale de la loi fédérale sur le commerce des toxiques
- Révision de la LF sur les dessins et modèles industriels
- Arrangement de La Haye du 28.11.1960 concernant le dépôt international des dessins ou modèles industriels. Approbation
- LF sur les casinos
- Révision du droit des SARL (CO)
- Nouvelle réglementation de l'établissement des comptes d'entreprises (CO)
- LF sur la fusion, la scission et la transformation de sociétés
- Révision de la LF allouant une aide financière à l'OSEC
- Révision de la loi sur les épizooties
- LF sur la protection des obtentions végétales
- LF sur la protection des animaux
- Révision de la loi fédérale sur le crédit à la consommation
- Produits de construction: création d'une LF sur la commercialisation de produits de construction
- Libéralisation et réorientation de la surveillance des assurances
- Libre circulation des avocats

### **Formation et recherche orientées vers l'économie et la société**

#### **Autres projets**

- Message relatif à la modification de la loi sur l'aide aux universités
- Rapport sur la formation professionnelle

#### **Crédits d'engagement et plafonds de dépenses**

- Message complémentaire relatif aux programmes scientifiques de UE (prolongation de l'AF relatif à la collaboration internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité; financement de la participation aux programmes de recherche et de formation de l'UE (1999-2003))
- Message relatif à la promotion de la science durant la période allant de 2000 à 2003 (crédits alloués en vertu de la loi sur l'aide aux universités et de la loi sur la recherche)
- Message sur le financement de l'activité de la Commission pour Technologie et Innovation (CTI) dans le cadre national et européen (EUREKA) pour les années 2000-2003

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

## Sécurité sociale, santé publique et politique sociale

### Objets des Grandes lignes

- 11e révision de l'AVS
- LF régissant la a sur la valeur ajoutée pour financer l'AVS/AI
- Modifications constitutionnelles en vue de la 3ème révision de la loi sur l'assurance-chômage
- 3e révision des PC
- 1e révision de la LPP
- LF sur l'assurance maternité
- Législation d'exécution concernant la procréation assistée et le génie génétique chez l'être humain (loi sur la médecine humaine et législation relative à l'analyse de génomes)
- Création d'une loi sur la prévention de la toxicomanie et révision de la loi sur les stupéfiants
- Adaptation de bases juridiques dans l'optique d'une politique globale en matière de migrations
- Loi d'encouragement sur la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques

### Autres projets

- Transfert de biens culturels. Réglementation de l'importation et de l'exportation de biens culturels
- Loi sur les langues officielles
- Révision de la loi sur le cinéma
- Révision de la loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger
- Loi sur les médicaments
- Révision de la loi sur les épidémies
- Article constitutionnel sur les transplantations d'organes
- Loi fédérale sur les transplantations d'organes
- Loi fédérale sur la formation postgrade des professions médicales
- LF concernant les prestations en cas de besoin pour les familles de condition économique modeste
- Augmentation du taux de cotisation AI
- 6e révision de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile
- 4e révision de la LAI

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

- Révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance militaire
- Nouvelle conception de l'AVS/AI facultative pour les Suisses de l'étranger
- Uniformisation des bases légales dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail

### **Crédits d'engagement et plafonds de dépenses**

- Financement des activités de la fondation Pro Helvetia durant la période allant de 2000 à 2003
- Aides financières à la fondation suisse de la bibliothèque pour tous durant la période allant de 2000 à 2003
- Message à l'appui d'un arrêté fédéral octroyant des subventions et une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale de 2001
- Subsides fédéraux pour les réductions de primes d'assurance-maladie aux cantons pour la période allant de 2000 à 2003
- Loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 04.10.74 (LCAP). Message concernant AF ouvrant des crédits de programme dès 1998
- Crédits d'engagement dans le cadre de la conception d'installations sportives d'importance nationale

## **Aménagement - Environnement - Infrastructure**

### **Objets des Grandes lignes**

- Réforme des Chemins de fer (avec, év. d'autres modifications de la législation ferroviaire)
- LF concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
- Législation d'exécution de l'article constitutionnel sur la protection des alpes (art. 36sexies cst.)
- LF sur la réduction d'émissions de CO<sub>2</sub>
- Révision totale de la loi sur l'énergie atomique et AF du 06.10.1978 concernant la loi sur l'énergie atomique
- Rapport sur les mesures cantonales et fédérales en matière de protection de l'air
- Loi sur l'énergie
- Grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire en Suisse / Programme de réalisation
- Nouvelle orientation de la politique régionale

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

### Autres projets

- Révision de la loi sur la protection des eaux (avec, év., d'autres bases légales) concernant le financement des mesures en matière de protection des eaux et de déchets selon le principe du "pollueur-payeur" • ♦
- Révision de la LF sur la police des eaux • ♦
- Abrogation de la LF concernant l'entretien des ouvrages d'amélioration foncière exécutés dans la plaine de la Linth dans les cantons de Schwyz et de Saint-Gall ♦
- Rapport sur la politique du tourisme de la Confédération ♦
- LF concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne •
- Révision de la LF encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne
- Responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation
- Révision partielle de la LAT, domaines de l'agriculture et des paysages
- Révision de la loi fédérale sur l'aviation
- Coordination des procédures de décision
- Rapport sur la deuxième étape de RAIL 2000 ♦
- Routes d'accès aux rampes de changement des NLFA au Lötschberg: extension du réseau des routes nationales

### Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Troisième crédit d'engagement concernant la réalisation du projet de la ligne ferroviaire à travers les alpes
- Premier crédit d'engagement concernant le financement des mesures de protection contre le bruit du réseau ferroviaire

## **Relations internationales**

### Objets des Grandes lignes

- Rapport sur les négociations sectorielles Suisse-UE y compris des messages concernant divers accords pour approbation par le Parlement et adaptation du droit national

### Autres projets

- Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère
- Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

- Déclaration, conformément à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, reconnaissant le droit de communication individuelle
- Ratification du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (droit de communication individuelle)
- Ratification du Protocole additionnel à la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
- Message relatif à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide
- Ratification du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement antarctique, du 4 octobre 1991
- Ratification de Conventions de codification fondées sur les travaux de la Commission du droit international des Nations Unis et portant sur
  - la création d'un tribunal pénal international et permanent
  - l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation
  - les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens
- Message concernant le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne de 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales
- Divers accords avec l'Allemagne et la France concernant la rectification et la modification des frontières
- Accord avec l'Autriche pour l'assistance mutuelle en cas de catastrophe
- Accord avec l'Italie sur le droit de transit pour les militaires
- Traité avec l'Italie sur l'enclave de Campione
- Message concernant les aides financiers à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève ainsi que la modification des conditions des prêts accordés à la FIPOI
- Accord entre la Suisse et la Fédération russe sur l'échange de biens immobiliers
- Ratification de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer et de l'Accord d'application du 28 juillet 1994
- Message concernant la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets
- Message concernant la Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses
- Convention pour la protection du Rhin
- Message concernant la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure
- Message sur la mise en oeuvre de mesures d'assainissement structurel dans la navigation rhénane
- Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

- Révision de la Convention européenne sur la télévision transfrontière
- Conventions de sécurité sociale: conclusion d'accords avec de nouveaux Etats ou révision partielle/totale d'accords existants
- Instruments normatifs du Conseil de l'Europe et de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale (conventions, accords, règlements etc.)
- Rapport/message sur les 80.-85. Sessions de la Conférence internationale du Travail
- EUMETNET (Conférence des services météorologiques nationaux d'Europe de l'ouest)
- Convention pour la protection des Alpes (Convention alpine)
- Ratification de la modification du 25.11.92 du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrisse la couche d'ozone
- Convention CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17.03.1992
- Ratification du protocole révisé NOx de la CEE/ONU
- Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement du 26.6.1993
- Ratification du Protocole de Madrid sur l'enregistrement international des marques
- Traité sur le droit des marques: ratification
- Protocole (no 13?) à la Convention européenne des droits de l'homme garantissant des droits individuels dans le domaine culturel
- Participation de la Suisse à l'Accord intergouvernemental (IGA) relatif à la Station spatiale internationale (ISSA)
- Message concernant le retrait de réserves et de déclarations interprétatives formulées dans le cadre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- Protocole (no 12?) à la Convention européenne des droits de l'homme garantissant certains droits aux personnes privées de leur liberté
- Convention: protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel
- Accord avec la Thaïlande sur le transfert de personnes condamnées / Application d'une peine privative de liberté dans le pays d'origine
- Convention de la Haye sur la reconnaissance des trusts
- Convention de la Haye de 1993 en matière d'adoption internationale
- Accords avec l'Equateur / le Mexique / le Pérou / la Colombie / Singapour / l'Afrique du Sud / la Thaïlande / Hong Kong / la Chine concernant l'entraide judiciaire en matière pénale et/ou l'extradition et/ou le transfert de personnes condamnées en vue de l'application d'une peine privative de liberté dans le pays d'origine
- Accord d'entraide judiciaire en matière pénale avec l'Equateur / le Mexique / le Pérou / Singapour / l'Afrique du Sud / la Thaïlande

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

- Accord additionnel avec l'Italie concernant la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
- Accord additionnel avec l'Italie concernant la Convention européenne d'extradition
- Accord additionnel avec la France concernant la Convention européenne d'extradition
- Accord additionnel avec la France concernant la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
- Mesures d'allégement de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE); relève de l'AF du 14.12.1990
- Révision du schéma suisse de préférences tarifaires
- Traité II de la Charte de l'énergie
- Ratification d'accords de commerce et de coopération économique (Etats CEI. Pays de la région méditerranée)
- Augmentation du capital de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD)
- Accord international de 1987 sur le caoutchouc naturel
- Assistance mutuelle en matière douanière entre les autorités administratives
- Accords internationaux sur les raccordements au TGV
  - 1) Modification de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)
  - 2) Modification de l'accord multilatéral relatif aux redevances de route (Eurocontrol)
- Accord avec la France sur la création d'un centre binational (plus tard multi-national) de la sécurité aérienne à Genève
- Message concernant la "Convention on the Joint Aviation Authorities (JAA)"
- Création de l'"European Telecommunications Office" (ETO), le secrétariat de l'"European Comitee for Telecommunications Regulatory Affairs" (ECTRA) qui est un comité de la CEPT
- Convention sur la sûreté nucléaire
- Convention entre la Confédération Suisse et la République Française concernant l'aménagement hydroélectrique dit de la Goule sur le Doubs franco-suisse
- Convention entre la Suisse et l'Autriche pour l'utilisation des forces hydrauliques de l'Inn et de ses affluents dans la zone frontalière

#### **Crédits d'engagement et plafonds de dépenses**

- Message sur la participation de la Suisse à l'exposition universelle spécialisée de Lisbonne 1998
- Message sur la participation de la Suisse à l'exposition universelle Hanovre 2000

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

- Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération
- Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement
- Message relatif à la continuation du financement et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement
- Message concernant la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale et de la CEI (3ème crédit-cadre).
- Message concernant le financement d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) en faveur de l'Office des Nations Unies à Genève
- Message pour l'octroi d'un prêt FIPOI à l'organisation internationale de la propriété intellectuelle (OMPI) pour la construction d'un nouvel immeuble administratif
- Message pour l'octroi d'un prêt FIPOI à l'Union internationale des télécommunications (UIT) pour la construction d'un nouvel immeuble administratif
- Message concernant le versement d'une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour les années 1998 à 2001
- Message concernant la continuation de la prise en charge du loyer et des dépenses courantes pour les locaux de la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE à Genève ainsi que sur l'aménagement, l'entretien, l'assurance et la sécurité de ces locaux

## Sécurité

### Objets des Grandes lignes

- Train de mesures pour lutter contre le crime organisé (base légale accordant à la Confédération des compétences supplémentaires en matière d'enquêtes judiciaires. Extension des droits de la défense dans la procédure pénale fédérale.  
LF sur l'enquête sous couverture)
- LF relative à la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier
- LF sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions

### Autres projets

- LF sur la surveillance des postes et des télécommunications
- Ratification d'un éventuel Protocol additionnel sur la vérification de la Convention sur les armes biologiques (et la législation suisse d'exécution)

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle péréquation financière

- Ratification d'un éventuel Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (et la législation suisse d'exécution)
- Ratification de la Convention des Nations Unies révisée de 1980 sur certaines armes classiques (y compris le protocole sur les armes à laser aveuglantes)
- Ratification d'un éventuel Accord interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes (et la législation suisse d'exécution)

## Ordre juridique général

- Rapport sur le Programme de la législature 1995-1999
- Plan d'action pour le développement durable (rapport ou message)
- Programme statistique pluriannuel
- Révision de la partie générale du Code pénal suisse (CP, partie générale, livre troisième et LF régissant la condition pénale des mineurs)
- Révision partielle de la procédure pénale militaire
- Révision du droit pénal en matière de fautes de discipline
- Révision des articles 80 ss, CC (droit des fondations et ouverture des contrats de mariage et des pactes successoraux)
- Révision du droit pénal des médias
- Révision de l'article 59, cst., loi sur les fors
- Révision de la LF sur le recensement de la population
- Loi fédérale sur l'archivage
- Révision partielle de la législation concernant la mensuration officielle
- Message concernant la prorogation du droit exclusif de la Banque nationale suisse d'émettre des billets de banque
- Révision de la LF sur la monnaie
- Révision partielle de la loi sur la circulation routière (LCR)
- Révision de la LF du 19.03.1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT)

- 
- ◆ objet visant une réduction de la densité normative ou des restrictions budgétaires
  - objet devant spécialement être adapté à la nouvelle prééquation financière



## A3 Plan financier de la législature 1997-1999

### Aperçu général

#### 1 Ancienne présentation des comptes avec stratégie de financement des transports publics (FTP)

	budget 1996	plan financier de la législature 1997	1998	1999	Δ Ø % 95-99
<b>Dépenses (en mrd)</b>	44,0	44,3	46,0	47,4	
FTP* (en mrd)	-	-0,1	-0,3	-0,5	
<b>Dépenses avec FTP (en mrd)</b>	<b>44,0</b>	<b>44,2</b>	<b>45,7</b>	<b>46,9</b>	
Δ année précédente (en %)	3,7	0,5	3,4	2,6	2,5
<b>Recettes (en mrd)</b>	39,9	39,1	41,5	41,7	
FTP* (en mrd)	-	0,4	0,9	0,9	
<b>Recettes avec FTP (en mrd)</b>	<b>39,9</b>	<b>39,5</b>	<b>42,4</b>	<b>42,6</b>	
Δ année précédente (en %)	9,9	-1,0	7,3	0,5	4,1
<b>Déficits (en mrd)</b>	<b>4,1</b>	<b>4,7</b>	<b>3,3</b>	<b>4,3</b>	

#### 2 Nouvelle présentation des comptes avec stratégie de financement des transports publics (FTP)

	budget 1996	plan financier de la législature 1997	1998	1999	Δ Ø % 95-99
<b>Dépenses (en mrd)</b>	44,0	44,3	46,0	47,4	
Prêts CFF, réforme ferrov. (en mrd)	-	1,0	2,7	1,1	
<b>Dépenses, plan financier(en mrd)</b>	<b>44,0</b>	<b>45,3</b>	<b>48,7</b>	<b>48,5</b>	
FTP* (en mrd)	-	-0,1	-0,3	-0,5	
<b>Dépenses avec FTP (en mrd)</b>	<b>44,0</b>	<b>45,2</b>	<b>48,4</b>	<b>48,0</b>	
Δ année précédente (en %)	3,7	2,7	7,1	-0,8	3,2
<b>Recettes (en mrd)</b>	39,9	39,1	41,5	41,7	
Intérêts, prêts CFF (en mrd)	-	-	-0,4	-0,4	
Caisse de pensions (en mrd)	-	-0,9	-1,0	-0,9	
<b>Recettes, plan financier (en mrd)</b>	<b>39,9</b>	<b>38,2</b>	<b>40,1</b>	<b>40,4</b>	
FTP (en mrd)	-	0,4	0,9	0,9	
<b>Recettes avec FTP (en mrd)</b>	<b>39,9</b>	<b>38,6</b>	<b>41,0</b>	<b>41,3</b>	
Δ année précédente (en %)	9,9	-3,3	6,2	0,7	3,3
<b>Déficits (en mrd)</b>	<b>4,1</b>	<b>6,6</b>	<b>7,4</b>	<b>6,7</b>	

\* S'agissant des dépenses et des recettes suivant FTP, on a utilisé des valeurs moyennes tenant compte du redimensionnement des NLFA et de leur financement.

## Dépenses par groupes de tâches

en millions de francs

	Budget	Plan financier		
	1996	1997	1998	1999
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>43 972</b>	<b>45 331</b>	<b>48 663</b>	<b>48 542</b>
10 Administration générale	1 448	1 465	1 522	1 546
11 Justice, police	477	516	538	546
12 Relations avec l'étranger	2 141	2 223	2 258	2 308
Relations politiques	706	733	729	735
Relations économiques	186	206	205	207
Aide au développement	1 249	1 284	1 324	1 364
Divers	1	1	1	1
15 Défense nationale	5 653	5 793	5 909	6 005
Défense nationale militaire	5 486	5 618	5 731	5 834
Défense nationale civile	167	175	178	171
20 Formation et recherche fondamentale	3 233	3 420	3 516	3 613
Formation professionnelle	537	561	592	632
Etablissements universitaires	1 822	1 905	1 941	1 982
Recherche fondamentale	695	758	776	779
Divers	179	195	206	220
30 Culture et loisirs	402	434	469	471
40 Santé	185	179	176	177
50 Prévoyance sociale	11 988	11 660	11 825	12 427
Assurance-vieillesse et survivants	4 313	4 721	4 835	5 142
Assurance-invalidité	2 792	2 966	3 078	3 269
Assurance-maladie	2 485	1 606	1 681	1 752
Autres assurances sociales	1 267	1 199	1 042	1 065
Encouragement à la construction de logements	173	174	174	168
Divers	959	994	1 016	1 031
60 Trafic	6 280	7 485	9 379	8 132
Routes	2 748	2 704	2 921	2 940
Transports publics	3 291	4 533	6 212	4 944
Navigation aérienne	101	97	88	90
Astronautique	68	71	72	74
Divers	73	82	85	85
70 Protection et aménagement de l'environnement	634	671	684	694
Protection de l'environnement	340	368	373	378
Correction des eaux	86	90	89	92
Ouvrages par avalanches	73	74	75	77
Divers	134	141	146	147
80 Agriculture et alimentation	3 730	3 931	4 035	4 018
Amélioration des bases de la production	174	175	176	177
Garantie de prix et de l'écoulement	1 251	1 161	1 114	962
Paiements directs et mesures sociales	2 089	2 373	2 518	2 649
Divers	216	223	227	230
85 Autres secteurs économiques	960	744	773	790
Sylviculture	214	217	221	225
Industrie, artisanat et commerce	275	279	303	313
Divers	471	248	249	251
90 Finances et impôts	6 841	6 809	7 580	7 815
Parts des cantons aux recettes de la Confédération	3 254	3 320	3 435	3 467
Gérance de la fortune et des dettes	3 542	3 452	4 095	4 308
Divers	45	37	50	40

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en nombres ronds.

**Dépenses par groupes de tâches**

en millions de francs

	<b>Variations</b>				<b>Ø Taux de croissance annuel</b>
	<b>1995/96</b>	<b>1996/97</b>	<b>1997/98</b>	<b>1998/99</b>	
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>1 573</b>	<b>1 359</b>	<b>3 332</b>	<b>-121</b>	<b>3,4</b>
<b>10 Administration générale</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>57</b>	<b>24</b>	<b>1,7</b>
<b>11 Justice, police</b>	<b>-17</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>2,6</b>
<b>12 Relations avec l'étranger</b>	<b>1</b>	<b>82</b>	<b>35</b>	<b>50</b>	<b>1,9</b>
Relations politiques	23	27	-4	6	1,8
Relations économiques	-23	20	-1	2	-2
Aide au développement	4	35	40	40	2,3
Divers	-1	-	-	-	-16,2
<b>15 Défense nationale</b>	<b>-299</b>	<b>140</b>	<b>116</b>	<b>96</b>	<b>0,2</b>
Défense nationale militaire	-276	132	113	103	0,3
Défense nationale civile	-23	8	3	-7	-2,6
<b>20 Formation et recherche fondamentale</b>		<b>-</b>	<b>187</b>	<b>96</b>	<b>2,8</b>
Formation professionnelle	-10	24	31	40	3,6
Etablissements universitaires	-3	83	36	41	2,1
Recherche fondamentale	31	63	18	3	4,1
Divers	-18	16	11	14	2,1
<b>30 Culture et loisirs</b>	<b>22</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>2</b>	<b>5,5</b>
<b>40 Santé</b>	<b>4</b>	<b>-6</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>-7</b>
<b>50 Prévoyance sociale</b>	<b>1 033</b>	<b>-328</b>	<b>165</b>	<b>602</b>	<b>3,2</b>
Assurance-vieillesse et survivants	142	408	114	307	5,4
Assurance-invalidité	255	174	112	191	6,5
Assurance-maladie	669	-879	75	71	-9,9
Autres assurances sociales	-33	-68	-157	23	-4,9
Encouragement à la construction de logements	-30	1	-	-6	-4,7
Divers	31	35	22	15	2,7
<b>60 Trafic</b>	<b>-71</b>	<b>1 205</b>	<b>1 894</b>	<b>-1 247</b>	<b>6,4</b>
Routes	-87	-44	217	19	0,9
Transports publics	244	1 242	1 679	-1 268	12,9
Navigation aérienne	-232	-4	-9	2	-27,9
Astronautique	4	3	1	2	3,7
Divers	1	9	3	-	15,7
<b>70 Protection et aménagement de l'environnement</b>	<b>19</b>	<b>37</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>3,1</b>
Protection de l'environnement	14	28	5	5	3,7
Correction des eaux	-	4	-1	3	1,7
Ouvrages par avalanches	-1	1	1	2	1,1
Divers	5	7	5	1	13,2
<b>80 Agriculture et alimentation</b>	<b>269</b>	<b>201</b>	<b>104</b>	<b>-17</b>	<b>3,8</b>
Amélioration des bases de la production	-8	1	1	1	-7
Garantie de prix et de l'écoulement	-6	-90	-47	-152	-6,5
Paiements directs et mesures sociales	282	284	145	131	10,0
Divers	1	7	4	3	4,1
<b>85 Autres secteurs économiques</b>	<b>178</b>	<b>-216</b>	<b>29</b>	<b>17</b>	<b>0,2</b>
Sylviculture	1	3	4	4	1,4
Industrie, artisanat et commerce	-47	4	24	10	-7
Divers	224	-223	1	2	0,9
<b>90 Finances et impôts</b>	<b>433</b>	<b>-32</b>	<b>771</b>	<b>235</b>	<b>5,1</b>
Parts des cantons aux recettes de la Confédération	338	66	115	32	4,4
Gérance de la fortune et des dettes	84	-90	643	213	5,6
Divers	11	-8	13	-10	4,1

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en nombres ronds.

<b>Dépenses selon les groupes par nature</b>  en millions de francs	<b>Budget</b>	<b>Plan financier</b>		
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>43 972</b>	<b>45 331</b>	<b>48 663</b>	<b>48 542</b>
3 Dépenses courantes	39 498	39 685	41 937	41 392
30 Dépenses de personnel	4 951	5 066	5 239	5 317
31 Biens et services	3 035	2 884	2 960	2 988
32 Dépenses d'armement	2 361	2 424	2 465	2 528
33 Intérêts passifs	3 451	3 370	4 010	4 227
34 Part des cantons aux recettes fédérales	3 254	3 320	3 435	3 467
35 Dédommagement à des collectivités publiques	78	79	78	81
3522 Cantons	69	70	70	72
3523 Communes	9	9	8	9
36 Contributions à des dépenses courantes	22 369	22 541	23 749	22 784
3611 Personnes physiques	308	326	326	327
3612 Institutions privées	2 060	2 064	2 164	2 124
3613 Assurances sociales privées	1 200	50	40	10
3621 Etablissements appartenant à la Confédération	403	375	305	244
3622 Cantons	5 892	6 528	6 810	7 105
3623 Communes	2	2	3	3
3631 Assurances sociales de la Confédération	7 820	8 391	8 644	9 157
3641 Entreprises appartenant à la Confédération	2 165	2 276	2 861	1 174
3642 Autres entreprises publiques	875	817	824	829
3691 Etranger, institutions internationales	1 644	1 712	1 773	1 811
4 Dépenses d'investissement	4 474	5 646	6 725	7 149
40 Biens d'investissement	779	792	787	786
4000 Terrains et constructions	459	470	457	449
4010 Mobilier, machines, véhicules, installations	320	322	331	337
42 Prêts et participations	636	1 787	1 968	2 385
46 Contributions à des investissements	3 059	3 068	3 970	3 979
4612 Institutions privées	108	78	81	81
4622 Cantons	2 648	2 686	2 860	2 855
4623 Communes	14	14	16	16
4641 Entreprises appartenant à la Confédération	12	12	727	767
4642 Autres entreprises publiques	267	260	272	252
4691 Etranger, institutions internationales	10	19	15	8

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en nombres ronds.

**Dépenses selon  
les groupes par nature**

en millions de francs

	<b>Variations</b>				<b>Ø Taux de croissance annuel</b> <b>1995/99 in %</b>
	<b>1995/96</b>	<b>1996/97</b>	<b>1997/98</b>	<b>1998/99</b>	
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>1 573</b>	<b>1 359</b>	<b>3 331</b>	<b>-121</b>	<b>3,4</b>
3 Dépenses courantes	1 888	187	2 252	-545	2,4
30 Dépenses de personnel	13	116	173	78	1,9
31 Biens et services	3	-151	76	29	-.4
32 Dépenses d'armement	-254	63	41	63	-.8
33 Intérêts passifs	128	-80	640	216	6,2
34 Part des cantons aux recettes fédérales	338	66	115	32	4,4
35 Dédommagement à des collectivités publiques	-8	1	-1	2	-1,7
3522 Cantons	-7	1	-	2	-1,0
3523 Communes	-2	-	-1	-	-6,3
36 Contributions à des dépenses courantes	1 669	172	1 208	-965	2,4
3611 Personnes physiques	-4	18	-	1	1,2
3612 Institutions privées	59	4	101	-40	1,5
3613 Assurances sociales privées	-100	-1 150	-10	-30	-70,4
3621 Etablissements appartenant à la Confédération	-4	-28	-70	-60	-12,0
3622 Cantons	1 080	635	282	295	10,2
3623 Communes	-	-	-	-	0,6
3631 Assurances sociales de la Confédération	361	571	252	513	5,3
3641 Entreprises appartenant à la Confédération	-120	111	585	-1 687	-15,3
3642 Autres entreprises publiques	397	-58	7	5	14,8
3691 Etranger, institutions internationales	-	68	61	37	2,4
4 Dépenses d'investissement	-315	1 173	1 079	424	10,5
40 Biens d'investissement	-68	13	-4	-2	-1,9
4000 Terrains et constructions	-20	11	-13	-8	-1,6
4010 Mobilier, machines, véhicules, installations	-49	2	9	6	-2,2
42 Prêts et participations	-137	1 150	181	417	32,5
46 Contributions à des investissements	-110	9	902	9	5,9
4612 Institutions privées	23	-30	3	-	-1,2
4622 Cantons	-114	38	174	-5	0,8
4623 Communes	-21	-	2	-	-17,7
4641 Entreprises appartenant à la Confédération	-	-	715	40	185,7
4642 Autres entreprises publiques	-3	-8	12	-20	-1,7
4691 Etranger, institutions internationales	5	9	-4	-7	12,5

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en nombres ronds.

<b>Recettes</b> en millions de francs	Budget	<b>Plan financier</b>		
	1996	1997	1998	1999
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>39 924</b>	<b>38 207</b>	<b>40 097</b>	<b>40 381</b>
5    Recettes courantes	38 817	37 076	38 903	39 637
50    Recettes fiscales	35 047	34 304	36 450	37 142
5000    Impôt fédéral direct	9 400	9 500	9 400	9 600
5010    Impôt anticipé	4 050	3 000	4 200	3 800
5020    Droits de timbre	1 800	1 950	2 050	2 150
5050    Impôts de consommation	13 205	13 500	14 100	14 700
Impôt sur le chiffre d'affaires	125	-	-	-
Taxe sur la valeur ajoutée	11 600	12 000	12 600	13 200
Impôt sur le tabac	1 380	1 400	1 400	1 400
Impôt sur la bière	100	100	100	100
5060    Taxes routières	450	465	480	495
Redevance sur le trafic des poids lourds	175	180	185	190
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	275	285	295	305
5070    Droits de douane	5 803	5 358	5 703	5 768
Droits d'entrée	1 206	1 121	1 096	1 071
Droits sur les carburants	2 700	2 470	2 690	2 740
Droits supplémentaires sur les carburants	1 890	1 760	1 910	1 950
Droits sur le tabac	7	7	7	7
5080    Taxes d'orientation agricoles	339	356	352	349
à la frontière	196	213	209	206
de la part des producteurs	72	72	72	72
diverses	71	71	71	71
5090    Taxes d'orientation, protection de l'environnement	-	175	165	280
51    Patentes et concessions	659	715	736	776
5100    Part au bénéfice net de la Régie des alcools	166	162	180	180
5110    Remises du bénéfice de l'Entreprise des PTT	205	250	250	250
5120    Produit de la frappe de monnaies	87	102	104	94
5150    Jeux dans les kuraasals	2	2	2	52
52    Revenus des biens	1 369	1 235	888	866
5200    Produit des capitaux	1 324	1 189	841	817
5210    Produit des immeubles	45	45	46	47
5220    Bénéfices d'exploitation	-	1	1	3
53    Taxes	810	822	829	854
54    Excédent de recettes de la CFA	933	-	-	-
6    Recettes d'investissement	1 106	1 131	1 194	744
60    Vente de biens d'investissement	7	4	5	5
62    Remboursement de prêts et de participations	1 099	1 126	1 190	739
64    Remboursement de contributions à des investissements	-	-	-	-

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en nombres ronds.

<b>Recettes</b> en millions de francs	<b>Variations</b>				<b>Ø Taux de croissance annuel</b> <b>1995/99 in %</b>
	<b>1995/96</b>	<b>1996/97</b>	<b>1997/98</b>	<b>1998/99</b>	
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>3 605</b>	<b>-1 717</b>	<b>1 890</b>	<b>284</b>	<b>2,7</b>
<b>5 Recettes courantes</b>	<b>2 644</b>	<b>-1 741</b>	<b>1 827</b>	<b>734</b>	<b>2,3</b>
<b>50 Recettes fiscales</b>	<b>2 994</b>	<b>-743</b>	<b>2 146</b>	<b>692</b>	<b>3,8</b>
5000 Impôt fédéral direct	750	100	-100	200	2,6
5010 Impôt anticipé	1 150	-1 050	1 200	-400	7,0
5020 Droits de timbre	-50	150	100	100	3,8
5050 Impôts de consommation	1 053	295	600	600	4,9
Impôt sur le chiffre d'affaires	-2 875	-125	-	-	-
Taxe sur la valeur ajoutée	3 900	400	600	600	14,4
Impôt sur le tabac	20	20	-	-	0,7
Impôt sur la bière	8	-	-	-	2,1
5060 Taxes routières	-	15	15	15	2,4
Redevance sur le trafic des poids lourds	-	5	5	5	2,1
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	-	10	10	10	2,6
5070 Droits de douane	130	-445	345	65	0,4
Droits d'entrée	10	-85	-25	-25	-2,7
Droits sur les carburants	70	-230	220	50	1,0
Droits supplémentaires sur les carburants	50	-130	150	40	1,5
Droits sur le tabac	-	-	-	-	-
5080 Taxes d'orientation agricoles	-38	17	-4	-3	-1,9
à la frontière	-32	17	-4	-3	-2,5
de la part des producteurs	-3	-	-	-	-1,0
diverses	-4	-	-	-	-1,3
5090 Taxes d'orientation, protection de l'environnement	-	175	-10	115	-
<b>51 Patentés et concessions</b>	<b>-57</b>	<b>56</b>	<b>21</b>	<b>40</b>	<b>2,0</b>
5100 Part au bénéfice net de la Régie des alcools	20	-4	18	-	5,3
5110 Remises du bénéfice de l'Entreprise des PTT	-65	45	-	-	-1,9
5120 Produit de la frappe de monnaies	-11	15	2	-10	-1,0
5150 Jeux dans les kuraals	-	-	-	50	131,3
<b>52 Revenus des biens</b>	<b>22</b>	<b>-134</b>	<b>-347</b>	<b>-22</b>	<b>-10,5</b>
5200 Produit des capitaux	20	-135	-348	-24	-11,0
5210 Produit des immeubles	2	-	1	1	1,9
5220 Bénéfices d'exploitation	-	1	-	2	-
<b>53 Taxes</b>	<b>-275</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>-5,8</b>
54 Excédent de recettes de la CFA	-38	-933	-	-	-
<b>6 Recettes d'investissement</b>	<b>960</b>	<b>25</b>	<b>63</b>	<b>-450</b>	<b>50,2</b>
<b>60 Vente de biens d'investissement</b>	<b>3</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>5,3</b>
<b>62 Remboursement de prêts et de participations</b>	<b>957</b>	<b>27</b>	<b>64</b>	<b>-451</b>	<b>51,0</b>
<b>64 Remboursement de contributions à des investissements</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en nombres ronds.

**Rapport sur le Programme de la législature 1995-1999 du 18 mars 1996**

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1996

Année

Anno

Band 2

Volume

Volume

Heft 16

Cahier

Numero

Geschäftsnummer ---

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 23.04.1996

Date

Data

Seite 289-365

Page

Pagina

Ref. No 10 108 587

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.