

RAPPORT

SUR LES GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

DURANT LA LEGISLATURE 1979 - 1983

du 16 janvier 1980

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, en liaison avec le plan financier de la législature pour les années 1981 à 1983, les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1979 - 1983, en vous proposant d'en prendre acte.

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

16 janvier 1980 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération: Chevallaz
Le chancelier de la Confédération: Huber

PORTEE POLITIQUE ET JURIDIQUE DES GRANDES LIGNES

Le présent rapport, le quatrième sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale, repose sur de nouvelles bases juridiques, à savoir la loi fédérale du 22 juin 1979 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière. Cette nouvelle loi fait suite à une initiative parlementaire du Conseil national¹⁾ et affine la coordination des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier, tout en permettant de développer raisonnablement ces deux moyens d'action au service du gouvernement. Ceux-ci sont désormais liés tant en ce qui concerne leur contenu que quant à l'ordre chronologique dans lequel ils doivent être réalisés. En revanche, on a renoncé à un compte-rendu séparé pour la législature écoulée. Cependant, au milieu de celle qui vient, le Conseil fédéral présentera désormais un rapport intermédiaire. Les Grandes lignes de la politique gouvernementale ne doivent pas seulement traiter des nouveaux projets pour la législature, mais encore fournir des informations sur les tâches gouvernementales les plus importantes qui ont un caractère permanent. Enfin, la discussion préalable des deux rapports au sein d'une commission est nouvelle également, puisque jusqu'à présent ceux-ci n'étaient préalablement examinés qu'au sein des groupes parlementaires.

Selon l'article 45^{bis} de la loi sur les rapports entre les Conseils, dans sa teneur du 22 juin 1979, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, au début d'une nouvelle législature, un rapport sur les Grandes lignes de la politique

1) Initiative parlementaire individuelle Weber-Arbon du 19 mars 1976. Cf. à ce sujet le rapport de la Commission du Conseil national du 16 mai 1978 (FF 1978 II 95 ss) et la prise de position du Conseil fédéral du 25 septembre 1978 (FF 1978 II 853 ss).

gouvernementale. Ce rapport rend tout d'abord compte de la mise en application des Grandes lignes durant la législature écoulée; il donne ensuite un aperçu de l'ensemble des tâches gouvernementales et renseigne sur les buts visés par le Conseil fédéral durant la législature qui débute. Compte tenu de ces finalités, le rapport indique l'ordre de priorité et d'urgence des tâches à accomplir. En outre, le programme de législation contenu dans les Grandes lignes fixe les buts des mesures prévues.

Par "Grandes lignes de la politique gouvernementale", nous entendons les intentions et considérations d'ordre général - à l'exclusion donc des détails - qui guideront notre action dans l'accomplissement du mandat directorial que nous donne la constitution (art. 95 et 102 cst.). Ces Grandes lignes ne représentent nullement le catalogue exhaustif des activités dont nous pouvons prévoir, aujourd'hui déjà, qu'elles seront les nôtres dans les quatre ans à venir. Sur le plan juridique, elles n'ont donc aucun caractère contraignant. Toutefois, nous sommes décidés à mettre tout en oeuvre pour réaliser les projets ici exposés.

Les Grandes lignes n'ont, cependant, pas le caractère d'un programme gouvernemental négocié entre les partis représentés au gouvernement. La constitution fédérale ne permet pas de lui imprimer cette marque. En effet, ni les actes gouvernementaux ni les plans qui leur font suite ne nécessitent l'approbation du Parlement pour revêtir un caractère contraignant. La responsabilité du Conseil fédéral envers l'Assemblée fédérale ainsi que vis-à-vis du public n'est pas de nature juridique, mais politique. Par conséquent, les Grandes lignes ne sont soumises aux Chambres fédérales qu'afin qu'elles puissent en prendre connaissance. L'Assemblée fédérale et, bien entendu, le peuple et les cantons ne sont pas liés par les Grandes lignes dans leurs champs d'action respectifs. En usant de l'initiative, du référendum et des différentes formes d'intervention parlementaire, le peuple ou ses représentants peuvent aussi imposer des idées politiques qui ne cadrent pas avec les Grandes lignes.

Les Grandes lignes de la politique gouvernementale ne constituent pas un plan rigide, intangible pour quatre ans, car elles reposent sur des données qui peuvent se modifier plus ou moins au cours de la législature. C'est pourquoi nous nous réservons, en cas de modification de la situation, de déroger, quant au fond ou à la chronologie, aux Grandes lignes ici arrêtées. Chaque fois qu'un réexamen de nos objectifs politiques s'imposera, nous le ferons dans un message circonstancié et dans le rapport intermédiaire que nous publierons une fois écoulée la première moitié de la législature.

Nos Grandes lignes ainsi que le plan financier de législature qui les complète visent à attirer l'attention des autres détenteurs du pouvoir fédéral sur un certain nombre de problèmes, leurs interférences et leurs conséquences. A ce titre, elles sont une invite au Parlement, au peuple et aux partis à se préoccuper des buts fondamentaux de notre politique.

Pour l'Assemblée fédérale, les Grandes lignes sont tout à la fois information et base de discussion. Ainsi, connaissant les intentions du gouvernement, le Parlement a la possibilité d'influer en temps utile sur le cours de l'action gouvernementale. Les débats parlementaires ainsi qu'au besoin des instructions relatives à l'utilisation de la motion nous montreront les points sur lesquels il est nécessaire de compléter le programme, ceux qui, au contraire, doivent être biffés, les affaires pour lesquelles l'Assemblée fédérale envisage un déroulement chronologique différent, enfin, la mesure dans laquelle nous pouvons compter sur l'approbation de l'Assemblée fédérale pour réaliser nos projets. Dès lors, les Grandes lignes ne pourront être mises en oeuvre que si les principes qui y sont énoncés et les buts qui y sont visés suscitent une large adhésion et sont donc adoptés par les principales forces politiques du pays.

La méthode choisie pour élaborer les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1975 - 1979 n'a donné lieu à aucune critique fondamentale lors de l'examen du rapport y relatif aux Chambres fédérales. C'est pourquoi nous avons, pour l'essentiel, procédé de manière semblable lors de la préparation du présent rapport. Nous avons donc commencé par dresser la liste des problèmes en suspens et des mesures propres à les résoudre. Grâce au lien fort étroit avec les travaux de planification financière, il a été possible de connaître avec une assez grande précision les besoins d'argent et de personnel. Ceux-ci ont été comparés aux recettes ordinaires qui ont fait l'objet d'une estimation. Cette opération a révélé l'existence d'un trou considérable. On a constaté, en outre, que des goulets d'étranglement tenant à la nature des institutions entravaient la réalisation en une seule législature de tous les projets souhaitables. Ces deux sortes de limites nous ont contraints à fixer un ordre de priorité. Tout d'abord, au cours d'une procédure en plusieurs étapes, les projets annoncés ont été rangés dans trois catégories selon leur importance et leur degré d'urgence. Bien que la deuxième et la troisième catégorie contiennent des projets fort souhaitables, voire importants, nous avons dû nous restreindre et ne retenir que les affaires de la première catégorie, c'est-à-dire celles de grande priorité. Ce n'est qu'au terme de cette sélection rigoureuse que le travail de rédaction a pu commencer.

La structure de nos Grandes lignes reprend, pour l'essentiel, celle du dernier rapport. Une introduction (1^{re} partie) traite de la situation sur les plans suivants: politique mondiale et nationale, économie et société. Elle fixe également les limites financières et institutionnelles de l'action des pouvoirs publics sur le plan fédéral. On trouvera ensuite dans le corps du rapport (2^e partie) la liste des tâches. Afin de

mettre en évidence l'imbrication des problèmes et les interférences entre les différents domaines où des tâches sont à accomplir, nous avons de nouveau ordonné cette partie selon les groupes de problèmes. Nous y avons décrit, sur le plan constitutionnel et légal, tous les projets qui, à nos yeux et dans la perspective actuelle, sont primordiaux.

Enfin, nous avons choisi dans ce catalogue un petit nombre de projets particulièrement importants et très urgents et en avons traité dans le chapitre consacré aux points forts de la législature (3e partie). On trouvera encore en annexe à cette dernière partie un aperçu en style télégraphique concernant les affaires que nous continuons à traiter ou à faire étudier par l'administration, mais au sujet desquelles nous n'avons pour l'instant pas l'intention d'adresser un message aux Chambres fédérales durant la législature.

Aux termes des nouvelles bases légales exposées au chapitre premier, le rapport sur nos Grandes lignes ne doit pas se limiter à renseigner sur les nouveaux projets; il doit encore donner un aperçu de l'ensemble des tâches gouvernementales. Pour chacun des domaines importants où la Confédération a des tâches à accomplir, mais dans lesquels il ne faut pas s'attendre durant les quatre années à venir à de nouvelles mesures de grande ampleur ni à des projets de loi, nous nous sommes contentés d'expliquer sommairement, dans la liste des tâches (2e partie), la conception qui est la nôtre en ce qui concerne la poursuite de l'accomplissement de ces tâches. Etant donné que nous ne publierons pas de rapport séparé sur l'exécution des Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1975 - 1979, la 2e partie du présent rapport comprend un compte-rendu de notre activité durant la législature écoulée. Dans celui-ci, nous nous sommes bornés à traiter uniquement des affaires que nous avions qualifiées, il y a quatre ans, de points forts de la législature. Enfin, une annexe donne un aperçu sommaire de l'état de tous les problèmes de la législature passée.

L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET LA SUISSE

La situation politique mondiale demeure caractérisée par une grande instabilité et une grande insécurité. De nombreux conflits n'ont pas été résolus, d'autres pourraient plutôt s'aggraver au cours de ces prochaines années. Des mouvements nationalistes ainsi que des oppositions d'ordre idéologique, religieux ou ethnique risquent de plus en plus d'engendrer des situations donnant inévitablement lieu à des confrontations directes. La course aux armements, le perfectionnement des armes et leur diffusion dans le monde entier suscitent également de l'inquiétude. Il est vrai que les efforts visant une collaboration internationale propre à atténuer les différends et les tensions ont donné certains résultats. Les initiatives tendant à limiter les armements et à atténuer les déséquilibres économiques dans le monde n'ont pas été absolument vaines. L'évolution pacifique de la situation internationale dépendra largement des relations futures entre les deux super-grands, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique. Ces deux pays ont, il est vrai, des contacts permanents dans divers domaines aux fins d'éliminer des sources de tensions et de limiter les risques d'une évolution non contrôlée de la technologie des armements. Après une amélioration passagère, les relations entre les deux Etats se sont de nouveau dégradées, surtout à la suite de l'intervention soviétique en Afghanistan. Les différences entre les deux régimes politiques et sociaux ainsi que la défense d'intérêts opposés dans plusieurs régions du monde semblent devoir, à l'avenir également, imposer d'étroites limites à un rapprochement.

L'Europe est la seule partie du monde où les forces armées des grandes puissances s'affrontent directement. La quantité et la qualité des armes n'ont cessé de s'y accroître fortement ces derniers temps. Les premières tentatives de

désarmement n'ont encore abouti à aucun résultat. Depuis le début des années septante, le rapport des forces militaires est en passe de se modifier sur notre continent.

En Europe, ces dernières années ont été marquées par le retour à la démocratie de trois pays méridionaux. Cela a eu non seulement d'heureux effets sur les rapports bilatéraux, mais aussi renforcé la solidarité, la coopération et l'intégration sur le plan européen. En dépit de difficultés économiques, les travaux portant sur l'élargissement de la Communauté européenne se sont poursuivis. Dès 1980, la Grèce sera membre de la Communauté européenne, alors que les négociations avec l'Espagne et le Portugal ne s'achèveront probablement qu'à la fin de 1980 au plus tôt et qu'une adhésion de ces pays à la Communauté n'entrera pas en ligne de compte avant 1983. Enfin, le parlement européen a été élu pour la première fois au suffrage universel.

L'évolution de la Communauté européenne a aussi des effets sur notre pays. Nos relations avec la CEE sont devenues de plus en plus étroites. En tant que forum politique de la coopération de toute l'Europe occidentale - également dans le domaine des droits de l'homme -, le Conseil de l'Europe continuera à avoir une grande importance. Les possibilités d'approfondir en Europe les relations entre l'Ouest et l'Est selon l'Acte final d'Helsinki subsistent. Des rencontres comme celle de Madrid, les travaux de la Commission économique européenne et ceux d'autres organes y contribueront.

Toutefois, dans le reste du monde, de nombreux conflits - comme nous l'avons laissé entendre - ne sont pas réglés. C'est ainsi qu'en dépit de progrès réjouissants la rivalité entre Israël et le monde arabe n'a pas encore disparu. En Afrique, quelques jeunes Etats font face à des conflits

d'origines diverses. Les problèmes que posent la Rhodésie et la Namibie présentent toutefois les plus grands risques. L'hostilité que l'Afrique noire nourrit à l'encontre de l'Afrique du Sud à cause de la politique de ségrégation raciale subsistera vraisemblablement à brève échéance même si certaines réformes sont entreprises. Enfin, la présence de troupes étrangères sur le continent implique constamment le risque d'une confrontation entre les grandes puissances. En Asie, l'opposition entre la Chine et l'Union soviétique reste déterminante. Les troubles en Indochine, en particulier les événements au Viet Nam et au Cambodge, sont plutôt de nature à aggraver cet antagonisme. La révolution islamique en Iran et l'intervention de l'Union soviétique en Afghanistan ont engendré de nouveaux et dangereux foyers de crise.

Au cours de ces prochaines années, la communauté internationale devra intensifier ses efforts en faveur des pays en voie de développement et de leurs populations. Il faudra en particulier accroître l'aide publique bilatérale et multilatérale au développement. Aucun pays ne peut plus rester à l'écart du dialogue nord-sud qui, dans un monde dont les nations sont de plus en plus dépendantes les unes des autres, a pris une importance politique nouvelle en ce sens notamment que les pays producteurs de pétrole et les Etats qui se sont industrialisés récemment ont acquis plus de poids.

32 TENDANCES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La législature écoulée a été caractérisée par la lutte - largement couronnée de succès - qu'a menée l'économie suisse pour maintenir sa compétitivité et assurer l'emploi.

321 Evolution économique sur le plan mondial

Au cours de ces dernières années, l'économie mondiale a surmonté pour l'essentiel la récession des années 1974 et 1975 et ses conséquences. Toutefois, les perspectives de croissance

pour ces prochaines années sont limitées. Les risques d'inflation, le renchérissement de l'énergie, les déficits des comptes publics dans la plupart des pays industrialisés et le fort ralentissement des nouveaux investissements productifs imposent des limites à la croissance économique. A cela s'ajoutent des problèmes structurels, une croissance supérieure à la moyenne du potentiel de main-d'œuvre, des difficultés d'approvisionnement de matières premières de plus en plus chères et l'intensification de la concurrence sur les marchés mondiaux, de sorte que les pays industrialisés ne peuvent guère escompter pour ces prochains temps un rétablissement du plein emploi tel qu'il caractérisait les années soixante et le début des années soixante-dix.

Les problèmes de politique économique à l'échelle mondiale expliquent l'accroissement des efforts tendant à réaliser une coopération internationale plus étroite.

A la mi-avril 1979, après plus de cinq ans de préparation, les importantes négociations commerciales qui ont eu lieu sous l'égide du GATT (Tokyo-Round) ont abouti à de bons résultats. En sus d'une réduction des droits de douane et d'une suppression des obstacles non tarifaires aux échanges, il a été possible de conclure un arrangement sur les règles fondamentales qui régiront le commerce international durant la prochaine décennie.

Dans le domaine de la coopération économique européenne, le libre-échange entre les pays de l'AELE et la Communauté économique européenne a été réalisé avec effet au 1er juillet 1977. C'est ainsi qu'a été créée une aire économique de 300 millions d'habitants, qui sera étendue au cours de ces prochaines années.

A titre d'exemples des efforts entrepris aux fins d'écarter les tendances protectionnistes et d'améliorer la coordination de la politique économique et de la politique de l'énergie

entre les pays industrialisés, mentionnons la prorogation réitérée des accords de "standstill" en matière de politique commerciale, le programme de l'harmonisation des politiques conjoncturelles, établi en juin 1978 au sein de l'OCDE, et les accords conclus entre 1977 et 1979 par les Etats membres de l'Agence internationale de l'énergie aux fins d'économiser l'énergie.

L'ordre monétaire international est gravement perturbé. Cependant, les accords conclus en automne 1978 entre les autorités monétaires des Etats-Unis, du Japon, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suisse ont entraîné, après une assez longue phase de fortes fluctuations des cours de change, un sensible apaisement sur les marchés des devises. De surcroît, les pays de la Communauté européenne ont cherché à instituer, par la création d'un système monétaire européen, une zone de parités monétaires stables, mais facilement adaptables à l'évolution des conditions. A cet effet, ils ont mis sur pied un système spécial de cours de change et de mesures d'intervention.

Le fait que les Nations Unies ont décidé, en 1974, d'engager des négociations concrètes sur un nouvel ordre économique mondial a conféré une nouvelle importance aux relations économiques entre pays en voie de développement et Etats industrialisés. Ces négociations portent sur le commerce international, les investissements, le transfert des technologies, l'organisation de marchés de matières premières, l'industrialisation du tiers monde et sur l'ensemble des mesures relevant de l'aide au développement et de l'aide financière. Dans le cadre de ces négociations, l'aide publique au développement, principalement en faveur des pays les plus désavantagés, jouera encore un plus grand rôle que jusqu'à présent.

Durant la législature écoulée, l'économie suisse a dû faire, pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, des efforts extraordinaires pour maintenir sa capacité de concurrence et pour garantir l'emploi. En dépit d'un profond remaniement des structures durant la récession et d'une faible croissance réelle, en moyenne, du produit national brut durant les années subséquentes, le franc suisse, en tant que monnaie stable dans un monde marqué par des difficultés économiques, des agitations sociales et l'instabilité politique, n'a cessé d'être menacé de réévaluation. La hausse du cours du franc s'est produite par vagues aisément reconnaissables, dont les causes étaient d'ordre politique, spéculatif ou technique; elle a plusieurs fois dépassé les limites du tolérable.

Le Conseil fédéral et la Banque nationale se sont toujours efforcés d'empêcher de tels à-coups ou d'en limiter les effets en recourant prudemment à tous les moyens d'action d'ordre monétaire disponibles. L'application de ces moyens n'a toutefois été durablement couronnée de succès qu'au moment où l'administration américaine s'est décidée, en automne 1978, à soutenir le dollar et où la convention susmentionnée entre autorités monétaires a été conclue.

L'accalmie intervenue sur les marchés des devises depuis le début de 1979 a été à l'origine de l'amélioration progressive de la situation de notre économie. La hausse des cours de change durant les années écoulées avait réduit les bénéfices de nombreuses entreprises. Il leur a donc été plus difficile de reconquérir leur position sur les marchés par des progrès techniques, des diversifications de leur production et un plus grand souci de la qualité. L'économie n'en a pas moins été tenue, en raison de la stagnation de la population et de l'absence de croissance de la demande sur le marché intérieur, de chercher de nouveaux débouchés à l'étranger aux fins de

maintenir le degré d'occupation. Il en est résulté - en liaison avec la modification du rapport réel des échanges - que la part des exportations dans le produit national suisse s'est accrue. Au début des années quatre-vingt, la Suisse est devenue plus tributaire que jamais du commerce mondial.

Au vu de cette situation, d'étroites limites sont assignées à la politique conjoncturelle. Des mesures visant à créer des possibilités de travail ne s'imposent pas à l'heure actuelle parce que, dans l'ensemble, le degré d'occupation peut être considéré comme très satisfaisant. En dépit de maintes difficultés, il a été possible de maintenir le chômage à un bas niveau. Malgré les fortes augmentations de prix dans le secteur de l'énergie, le renchérissement, comparé à celui qu'ont enregistré les pays étrangers, s'est maintenu à un niveau extrêmement bas jusqu'à la fin de la dernière législature. Ainsi, l'inflation et le chômage, les deux problèmes économiques primordiaux, ont pu, jusqu'à présent, être dans l'ensemble résolus de manière satisfaisante.

Ces succès sont dus aussi aux bons rapports entre partenaires sociaux, qui sont devenus une constante de la politique économique suisse.

323 Problèmes structurels et tâches futures

La législature écoulée a été caractérisée par d'importantes transformations structurelles, par une modification des conditions générales régissant la politique conjoncturelle, la politique monétaire et la politique énergétique, par des bouleversements technologiques consécutifs à l'utilisation de la micro-électronique dans les secteurs de la production et des services et par l'accroissement des exigences posées à la protection de l'environnement en raison d'une prise de conscience plus nette des problèmes écologiques.

Sur le marché du travail, notre pays aura besoin, ces prochaines années, d'un plus grand nombre de places d'apprentissage et de postes de travail en raison de l'accès à la vie active des jeunes gens nés durant les années à forte natalité. Simultanément, l'usage accru de la microtechnologie dans les secteurs de la production et des services entraînera vraisemblablement une modification des structures professionnelles et de nouvelles exigences quant à la qualification de la main-d'œuvre. Cette évolution requerra de sa part une plus grande mobilité et mettra derechef à l'épreuve la capacité d'adaptation de notre système de formation et de perfectionnement des connaissances à tous les niveaux.

L'évolution structurelle régionale fait très nettement apparaître les problèmes structurels de l'économie dans son ensemble et ceux des diverses branches. Dans notre Etat fédéraliste, les problèmes structurels régionaux jouent aussi un rôle politique et social important. Jusqu'à présent, la Suisse s'est préoccupée essentiellement des problèmes que pose la répartition régionalement inégale de la population et des activités économiques. Sur moins de 2 pour cent de la surface du pays vivent quelque 60 pour cent de la population active et se trouvent plus de la moitié des entreprises industrielles et artisanales et presque les trois quarts des entreprises du secteur tertiaire.

Depuis la récession, nous affrontons un problème de plus: la dépendance économique unilatérale de diverses régions du pays. Si la branche dominante fait partie de celles qui sont en expansion, la région en cause prospérera pour le moins durant un certain temps. Si, en revanche, la branche dominante doit s'accommoder de sérieux revers, comme actuellement l'industrie horlogère, la région sera aussi durement touchée en règle générale.

L'atténuation des disparités régionales dans le domaine du développement et l'élimination de dépendances unilatérales exigent des efforts constants et coordonnés et constituent une tâche commune de la Confédération, des cantons, de l'économie et des partenaires sociaux.

Dans le secteur de l'énergie, notre pays, compte tenu des expériences récentes et des perspectives de développement, devra appliquer une politique notamment plus active que par le passé. Actuellement, l'énergie est devenue un important élément de la politique économique et de la politique sociale. Elle détermine de plus en plus notre avenir économique, social et politique. Aussi, pour éviter de sérieuses difficultés d'approvisionnement, est-il indispensable de concevoir une politique à longue échéance telle qu'elle est définie à grands traits dans le rapport final de la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie.

Les problèmes relevant de la politique des transports sont de plus en plus en rapport avec des questions énergétiques. Même s'il faut admettre, au vu des enquêtes de la Commission fédérale de la conception globale des transports, que l'impétueux développement des transports durant la période d'après-guerre s'atténuerà notablement ces prochaines années, il y a lieu de s'attendre, durant la prochaine décennie (abstraction faite de fluctuations conjoncturelles) à une augmentation de la demande en matière de transports, tant en ce qui concerne le trafic des personnes que celui des marchandises.

La nécessité de réexaminer l'infrastructure des transports en résulte inéluctablement. Il convient de surcroit de tenir mieux compte non seulement des exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de l'encouragement du développement économique régional, mais encore des problèmes que posent les grandes agglomérations. D'autre part, les transports internationaux s'intensifieront encore en Europe au cours de ces prochaines années. Des efforts

accrus en vue d'instituer une politique uniforme des transports sont aussi entrepris dans les communautés européennes. En particulier, les prochains raccordements de la Suisse à des autoroutes étrangères, l'accès de la N2 au tunnel routier du Saint-Gothard, la discussion sur une nouvelle ligne de chemin de fer traversant les Alpes et la solution des problèmes que posent les transports lourds internationaux par routes exigeront bientôt de notre pays d'importantes décisions en matière de politique des transports.

33 TRANSFORMATIONS SOCIALES

331 Situation initiale

L'Etat moderne, aux structures démocratiques, libérales et sociales, se doit également de faire face aux transformations de la société. Dans notre petit Etat ouvert au monde, chacun ressent directement les événements internationaux. A cela s'ajoutent les mutations à l'intérieur du pays. Un plus grand bien-être, les problèmes que posent l'environnement et l'énergie, la tendance au vieillissement de la population qui ne s'accroît plus que modérément ainsi que les transformations de structures économiques et les bouleversements techniques qui exigent davantage de mobilité et ont des répercussions sur le monde ambiant marquent de leur empreinte les conditions de vie. Nombre de ces modifications se révèlent salutaires et nécessaires. Mais elles peuvent aussi désorienter et faire perdre le sens de la mesure, ce qui pourrait engendrer de nouveaux problèmes sociaux. Aussi toute nouvelle transformation ne saurait-elle être jugée judicieuse et utile, ni tout progrès raisonnable. Le sentiment croissant d'insécurité engage souvent le citoyen à chercher la protection de l'Etat. La Confédération doit faire face à ce défi dans les domaines qui lui sont assignés.

Les activités sociales, qui se limitaient précédemment à améliorer la situation des ouvriers, s'inscrivent aujourd'hui dans un cadre général. Le développement réjouissant des institutions sociales, notamment de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité, le haut niveau des prestations sociales et les progrès enregistrés dans le domaine de la santé ainsi que l'accès facilité à la formation et à la culture ont contribué de manière décisive à améliorer les conditions de vie de toutes les couches de la population.

Il n'en demeure pas moins que des lacunes et des défauts subsistent; le sort de certaines personnes et familles confirme qu'il y a encore des détresses matérielles dans notre pays. A la suite des rapides évolutions économiques et sociales, de nouvelles formes de dangers surgissent comme le montre le nombre croissant des alcooliques et des toxicomanes.

Outre les divers aspects de la sécurité matérielle, les questions que posent les moyens de surmonter les vicissitudes de l'existence et de s'intégrer dans la société figurent au premier plan.

Actuellement, la famille a confié à l'école et à l'Etat de nombreuses tâches dans les domaines de l'éducation et de la formation; la majeure partie de la population exerce une activité professionnelle au dehors du foyer. La famille reste pourtant la forme traditionnelle de communauté, qui est déterminante pour préparer les jeunes à s'intégrer dans la société et à devenir des citoyens responsables. A cela s'ajoute que la situation de la femme dans la société s'est notablement modifiée grâce à la prospérité économique et à l'égalité des droits en matière politique. Dans l'ensemble, la femme et l'homme se considèrent de plus en plus comme des partenaires au sein de la famille et dans le monde du travail.

L'Etat assume sa responsabilité à l'égard de la jeunesse principalement au moyen de la politique en matière de formation. Il est de plus en plus fréquemment appelé à s'acquitter des tâches visant à faciliter la participation des personnes âgées à la vie sociale. L'insertion des handicapés physiques et mentaux dans la vie active et professionnelle constitue également une préoccupation primordiale.

D'une manière générale, l'Etat ne peut s'acquitter de sa responsabilité à tous les niveaux - s'il en a la compétence - que s'il contribue à l'intégration de tous les groupes sociaux et s'il renforce aussi la cohésion de la population en périodes de profondes et rapides mutations.

333 Formation, recherche et culture

Les exigences posées à l'éducation et à la formation continuent de s'amplifier parce que l'homme est de plus en plus confronté à des problèmes multiples dont la solution exige non seulement des connaissances plus étendues mais aussi la capacité d'entretenir des relations avec autrui. D'autre part, les engagements de l'Etat et les moyens financiers qu'il met en oeuvre ne peuvent pas s'accroître indéfiniment. Aussi une question fondamentale se pose-t-elle: comment répondre qualitativement et sur le plan pédagogique aux importants besoins de formation avec les ressources dont on disposait jusqu'à présent ?

Ce problème apparaît très nettement dans le secteur universitaire; la législature qui commence comprendra les années qui enregistreront le plus fort afflux de personnes désirant poursuivre leur formation au-delà de la scolarité obligatoire; dans le secteur de la formation professionnelle, cet afflux sera le plus marqué en 1980 et 1981, tandis qu'en 1983 et 1984, le plus grand nombre des élèves ayant obtenu le certificat de maturité atteindront l'âge de commencer des études

universitaires. Il s'agira, quant à la politique en matière de formation, de maintenir au-delà de cette période de pointe l'orientation suivie pendant les années soixante-dix, sans abandonner le principe du libre choix entre les possibilités croissantes de formation.

Les exigences posées à la recherche en Suisse continueront de s'accroître. Trois éléments sont décisifs en l'occurrence. D'abord, le développement de la science implique la nécessité d'exploiter des domaines de recherche toujours nouveaux. Si la Suisse entend maintenir son haut niveau scientifique, elle devra développer ses propres moyens dans les plus importants de ces nouveaux domaines. Si les problèmes qui se posent à la technique, à l'économie et à la société ne cessent de croître en nombre et en complexité, il sera de plus en plus impérieux d'orienter la recherche et le développement vers la mise au point de moyens permettant de les surmonter. Enfin, le nombre croissant d'étudiants dans diverses disciplines pourrait avoir pour effet que la recherche soit négligée au profit de la formation.

L'éveil intellectuel constaté depuis la fin des années soixante et le discernement des limites de la croissance économique au cours des années soixante-dix ont déclenché un regain d'intérêt pour la vie culturelle. La notion de culture s'est considérablement étendue depuis qu'elle porte aussi sur les activités sportives; simultanément, l'exigence prônant la démocratisation de la culture s'est manifestée; elle mettait au premier plan le libre accès de chacun aux valeurs culturelles.

A l'heure actuelle, la vie culturelle dans les principaux pays occidentaux industrialisés se caractérise par une grande multiplicité et une combinaison croissante des genres. Les moyens de communication collective ouvrent la voie à une culture des masses, dont l'apparition va de pair avec la naissance d'une société qui dispose de plus en plus de loisirs.

La place qu'occupe la culture s'en est trouvée modifiée, de sorte que la culture joue un bien plus grand rôle que précédemment dans le cadre de la politique générale - en Suisse et à l'étranger. Lorsque, dans un pays on a perdu le goût de faire œuvre de création artistique ou culturelle, et que l'existence n'est plus empreinte tant soit peu par une telle activité, la population subit les assauts de l'extérieur, qui risquent de saper les valeurs fondamentales sur lesquelles repose la société. Aussi serait-il fatal à notre pays qu'il méconnaisse l'impact politique d'évolutions culturelles.

334 Santé et environnement

Les chances et les risques qu'impliquent le changement et le progrès apparaissent aussi en ce qui concerne la santé et le bien-être, besoins fondamentaux de l'homme. Les succès de la médecine moderne et les nouvelles connaissances acquises dans les domaines de la prophylaxie et de l'hygiène de vie ont contribué de manière décisive à améliorer l'état de santé de la population. Ces progrès entraînent toutefois des dépenses considérables. Ils sont en outre entravés par de nouvelles maladies et formes de maladies inhérentes à la civilisation ainsi que par des influences nuisibles sur la santé physique et psychique de l'homme.

La santé et le bien-être de l'homme sont liés à la qualité de son environnement. Les atteintes portées au sol, à l'eau, à l'air ainsi qu'à la faune et à la flore par l'expansion industrielle, les nuisances dues au trafic, la production et la consommation d'énergie, représentent un danger considérable. Pourtant les habitudes de consommation et les procédés de fabrication ne se modifient que progressivement, tandis que des baisses du degré d'occupation et des exigences liées à la politique économique et à la politique financière incitent à apprécier plus prudemment le coût et l'utilité des mesures de protection de l'environnement. Des conflits

d'objectifs sont inévitables. Il semble déterminant que l'état d'esprit de l'homme à l'égard de son environnement a changé. La protection de l'environnement est de plus en plus considérée comme une protection intégrale de l'espace vital et comme une mesure de prévoyance au profit des générations futures.

335 Paysage et occupation du sol

La structure d'un pays quant à l'exploitation et à l'occupation de son territoire dépend essentiellement de l'évolution de son économie et de sa population. La concentration de postes de travail et la tendance à la spécialisation dans les secteurs de la production et des services entraînent des concentrations de population. Le ralentissement de la croissance démographique n'a pas atténué le besoin d'espace.

L'exode de populations montagnardes vers les villes se poursuit. Le déplacement de régions habitées du centre des villes dans les communes environnantes accroît le besoin de terrains, d'infrastructures, de moyens de communication et d'énergie. Des difficultés surgissent aussi durant les heures de loisir en raison de l'accroissement de la demande de moyens de transport, l'afflux de population vers les zones de détente qui varient selon les saisons et vers les résidences secondaires. Une amélioration n'interviendra à la longue que par une déconcentration appropriée des zones urbaines et industrielles.

Mais l'intérêt porté à une utilisation judicieuse des sites repose en fin de compte sur l'importance vitale du sol, dont la surface n'est pas extensible. L'agrandissement des surfaces habitées s'opère le plus souvent au détriment de sols très productifs. L'auto approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires n'est plus que partiellement possible même si les terres sont exploitées au maximum. Il faut donc s'efforcer d'utiliser économiquement le sol disponible à des

fins d'habitation, ne serait-ce que pour assurer notre approvisionnement. A cela s'ajoute la valeur intrinsèque d'un paysage aux multiples beautés naturelles que rehausse la structure décentralisée de l'habitat.

34

ORDRE POLITIQUE

Pour apprécier l'ordre politique actuel, il convient de tenir dûment compte des conditions économiques, sociales et politiques qui le déterminent.

341

Modification de la conception de l'Etat

L'ordre politique est fortement influencé par les évolutions économiques et sociales exposées. Celles-ci ont d'une part pour effet que les exigences posées à l'Etat sont de plus en plus grandes. On considère naturel que celui-ci prenne des mesures tendant à améliorer la sécurité sociale, à sauvegarder l'emploi et à accroître le bien-être de la population. D'autre part, de nombreux citoyens constatent que leur liberté de mouvement est de plus en plus limitée. Ils s'opposent à une réglementation croissante qui restreindrait leur liberté d'action. De surcroît, on refuse à l'Etat les moyens financiers et les attributions dont il aurait besoin pour satisfaire aux exigences des citoyens. En appeler à l'Etat pour qu'il nous aide dans toutes les circonstances de la vie et aspirer à une plus grande liberté individuelle sont deux attitudes manifestement contradictoires, qui placent les autorités de l'Etat dans une situation de plus en plus tendue: D'une part on exige de plus en plus d'elles, d'autre part on s'oppose de plus en plus à leurs interventions. Dans une telle situation difficile à comprendre, il n'est souvent pas aisé aux autorités de trouver la voie qui permettrait de résoudre les conflits inévitables, d'aplanir les divergences et de venir à bout des problèmes les plus urgents. Cette situation ne simplifie pas la tâche de ceux qui gouvernent.

Le référendum et l'initiative, les institutions de la démocratie directe, ne rendent pas aisée l'activité des gouvernements. Le grand nombre d'initiatives populaires lancées ces dernières années fait apparaître que les problèmes sociaux ne sont pas tous résolus et que nombre de citoyens souhaitent une intervention énergique de l'Etat. D'autre part, le recours au référendum peut être interprété comme une méfiance du citoyen à l'égard de nouvelles solutions proposées par l'Etat. Il y a lieu naturellement de tenir compte dans chaque cas de cette volonté exprimée démocratiquement, même s'il n'est pas toujours facile d'expliquer exactement les dessous des verdicts populaires.

Les citoyens n'ont pourtant plus fait usage de leurs droits civiques que dans une mesure relativement limitée. La participation moyenne aux votations et élections est tombée à un niveau qui n'avait encore jamais été atteint au cours de ce siècle. Les causes de l'abstentionnisme sont multiples: elles vont des raisons personnelles qui incitent le citoyen à se désintéresser de la chose publique aux particularités de notre système politique qui se traduisent par exemple par une assez grande fréquence des scrutins. L'abstentionnisme tient également à l'atténuation du contrôle exercé par la société sur l'individu et à l'amoindrissement de la capacité d'intégration des partis politiques et autres associations.

Cependant, on ne saurait perdre de vue qu'une faible participation aux scrutins peut entamer la confiance des citoyens dans l'efficacité des droits populaires. Au surplus, un fait est inquiétant: les enquêtes ont révélé que l'abstentionnisme n'est pas également réparti au sein de la population. Il est surtout le fait des classes sociales les moins favorisées. Certes, nombre de citoyens ne participent pas aux votations et élections parce qu'ils font systématiquement confiance au Parlement et au Gouvernement. Cela ne saurait

cependant nous faire oublier que d'autres se sont laissés gagner ces derniers temps par le sentiment d'être trop sollicités par les organes de l'Etat et d'être impuissants devant eux.

343 Les intermédiaires entre les citoyens et l'Etat

Ces derniers temps se sont posés des problèmes dont la solution ne peut pas concorder avec les objectifs et les intérêts des partis et associations traditionnels. Cela favorise l'apparition croissante de groupements ad hoc (comités d'initiatives) qui disparaissent souvent aussi rapidement qu'ils sont nés. Cette évolution exprime l'affaiblissement des organisations traditionnelles. Les partis surtout ont de la peine, dans la nouvelle situation sociale, à s'acquitter de leur tâche d'intermédiaires entre les citoyens et l'Etat. Ils ne peuvent plus jouer que de manière limitée leur rôle de rassembler les citoyens en vue d'atteindre des objectifs communs et de régler leur attitude politique. L'Etat est ainsi privé d'un précieux appui.

344 L'équilibre de l'Etat fédéral

Une autre pierre angulaire de notre Etat fédéral est sa structure fédéraliste. Or, l'évolution économique et technique ainsi que l'idée de rationaliser les tâches de l'Etat ont toutefois favorisé la tendance à la centralisation. Les cantons ont de plus en plus de difficultés à s'acquitter de tâches importantes sans l'aide de la Confédération. Bien que jaloux de leur souveraineté, ils risquent finalement d'être ravalés au rang d'organes d'exécution de la Confédération.

L'équilibre fédéraliste s'est en outre déplacé à un autre égard. Les estimations sur le revenu des cantons révèlent nettement qu'il existe de graves disparités de développement entre les régions. La perte d'emplois agrave les problèmes

économiques des cantons les plus faibles. La Confédération doit chercher en l'occurrence à établir un équilibre par l'octroi de subventions toujours plus élevées.

La concentration du pouvoir économique dans les régions urbaines fortement peuplées, notamment de Suisse alémanique, a aussi provoqué des tensions entre les diverses parties du pays. Les relations entre la Suisse de langue allemande et la Suisse francophone en ont subi le contrecoup.

Ces évolutions ont suscité des réactions contradictoires. Les avis des cantons sur le projet de révision totale de la constitution fédérale révèlent avec toute la clarté souhaitable qu'ils entendent résolument maintenir leur souveraineté. Les cantons romands et de Suisse centrale, notamment, sont favorables à une atténuation des tendances centralisatrices dans notre pays. Aussi y aura-t-il lieu, lors du réaménagement de la coopération et de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, de tenir compte des aspirations au maintien de l'organisation traditionnelle de l'Etat fédéral.

4 LIMITATIONS DE LA MARGE DE MANOEUVRE

La situation économique, sociale et politique ainsi que les évolutions qui ont marqué la Suisse de l'extérieur déterminent la marge de manœuvre des autorités politiques de la Confédération.

41 L'ETAT DES FINANCES FEDERALES

Une notable limitation de cette marge de manœuvre résulte des possibilités financières actuelles. Celles-ci ne sont toutefois pas déterminantes à elles seules. De surcroît, il ne faut pas se fonder au premier chef sur une situation

momentanée, mais plutôt sur celle qui se dessine à moyenne échéance. D'autre part, les possibilités financières de l'Etat dépendent de l'évolution économique.

L'élimination du déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes demeure le problème fondamental qui se pose aux finances de la Confédération. De 1971 à 1978, les excédents de dépenses ont atteint 7,4 milliards de francs; d'autres déficits se chiffrent au total à quelque 2,6 milliards de francs sont budgétisés pour 1979 et 1980. Une telle évolution a rendu inévitable un fort accroissement des dettes; elles ont passé de 6,9 milliards - non compris la dette à l'égard de l'Entreprise des PTT - en 1971 à 16,4 milliards en 1978, de sorte qu'elles ont plus que doublé en sept ans. En 1971, il a fallu consacrer 248 millions au paiement des intérêts de ces dettes et 773 millions en 1978, de sorte que la marge réservée à d'autres dépenses n'a cessé de s'amenuiser.

Le rejet, lors des votations populaires des 12 juin 1977 et 20 mai 1979, des deux derniers projets financiers a porté un coup sensible aux efforts visant à rétablir jusqu'au début des années quatre-vingt l'équilibre des finances fédérales. Il en est résulté une notable détérioration de la situation financière marquant le début de la nouvelle législature 1979 - 1983. En rejetant à deux reprises les projets financiers, le corps électoral a non seulement repoussé la forme des nouvelles recettes, mais aussi exigé sans ambages de nouvelles économies. Au cours des campagnes d'économies qui ont eu lieu à plusieurs reprises durant ces dernières années, la marge de manœuvre offerte par les lois existantes a de plus en plus été exploitée. Les multiples efforts d'économies - au nombre desquels figure aussi l'interdiction, appliquée depuis 1975, d'accroître l'effectif du personnel - ont permis de maintenir les dépenses en 1977 et 1978 au-dessous du niveau noté en 1976 et d'atténuer notamment les

taux de croissance dans les budgets de 1979 et 1980. Cela n'a toutefois pas suffi à rétablir l'équilibre des finances fédérales.

C'est pourquoi l'assainissement des finances fédérales est, à moyen terme, la tâche prioritaire. L'objectif visé n'est toutefois pas facile à atteindre. L'obtention de nouvelles recettes dépend de l'approbation du peuple et des cantons. Au chapitre des dépenses, il n'est plus possible de réaliser de notables économies, sans procéder à des revisions constitutionnelles et légales instaurant des réductions des prestations fédérales. En outre, l'accroissement des dépenses ne peut être freiné que si l'on fait preuve de la plus grande retenue dans l'élaboration de nouvelles lois ayant des conséquences financières. Le Conseil fédéral est résolu à suivre cette voie. C'est pourquoi, déjà dans le plan financier de la présente législature, il a fixé nettement des priorités, tant en ce qui concerne les tâches existantes que les nouveaux projets et l'amélioration des prestations dont on ne saurait nier le bien-fondé. On trouvera des détails à ce sujet dans le rapport financier et dans la deuxième partie des Grandes lignes de la politique gouvernementale.

Des raisons d'ordre financier ne sont pas les seules à imposer des limites à l'activité des autorités fédérales. Des motifs de nature politique doivent aussi les inciter à faire montre de retenue.

La conception que le citoyen se fait de l'Etat peut l'amener - comme nous l'avons relevé - à être critique à l'égard de nouvelles réglementations qui, à son sens, limiteraient plus encore sa liberté d'action et ses possibilités de s'épanouir. Lors de l'établissement d'un programme législatif, il y a lieu de tenir compte de ces craintes fort répandues, qui se manifestent aussi lors des votations.

Dans sa législation, la Confédération doit en outre tenir compte des impératifs inhérents à la structure fédéraliste de notre pays. Plus elle empiète sur les domaines ressortissant aux cantons, plus elle rogne leur souveraineté. C'est pourquoi il est nécessaire non seulement d'établir un net partage des tâches entre la Confédération et les cantons, mais aussi que la première s'impose une retenue sur le plan législatif lorsque les cantons sont parfaitement à même de s'acquitter des nouvelles tâches qui se présentent.

Indépendamment de ces limitations des possibilités d'agir de la Confédération, il existe aussi des obstacles d'ordre institutionnel, qui empêchent de résoudre par voie légale tous les problèmes qui se posent au cours d'une législature.

Compte tenu de l'effectif limité du personnel et du maintien de son blocage, on peut se demander si l'administration parviendra à exécuter au rythme souhaitable ou prévu les travaux préparatoires de la législation et la réalisation de projets en soi judicieux. Des difficultés peuvent aussi surgir lors de la formation de la volonté au stade antérieur aux débats parlementaires. Des retards surviennent surtout lors des procédures de consultation. D'une part, les cantons, les partis et les organisations intéressées ne peuvent étudier, dans un laps de temps déterminé, qu'un nombre limité de projets si l'on désire qu'ils se prononcent en toute connaissance de cause. D'autre part, surtout la recherche de solutions communes conformes aux idées des principaux organes consultés exige souvent beaucoup plus de temps que prévu.

Des limites sont également assignées aux travaux du Parlement même si les Chambres fédérales pouvaient encore alléger quelque peu leurs tâches en instaurant des mesures de rationalisation. Mais une certaine retenue sur le plan législatif se justifie surtout dans l'intérêt des citoyens. Dans un proche avenir, il ne deviendra sans doute pas plus facile de les

persuader de la nécessité, de l'urgence et du bien-fondé de certains projets. Or cela est nécessaire dans une démocratie directe. Le calendrier des votations, déjà fortement chargé au cours de ces dernières années, ne saurait guère l'être davantage.

Rappelons en outre qu'après leur adoption les nouveaux actes - qu'ils soient du degré constitutionnel, législatif ou réglementaire - doivent eux aussi être appliqués. Etant donné que, dans notre Etat, le droit fédéral doit en règle générale être exécuté par les cantons et même, dans certains cas, par les communes, les modifications de dispositions peuvent avoir de profondes conséquences sur le plan administratif. Cela s'applique aussi aux actes législatifs qui, à première vue, n'ont pas de conséquences financières directes. Ils peuvent aussi compliquer notamment - surtout dans les cantons - les problèmes que pose l'application de la législation.

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral a été amené à comprimer son programme législatif (exposé de manière détaillée dans la deuxième partie ci-après) même dans les domaines où la législation n'aurait pas de répercussions directes sur les finances fédérales.

DEUXIÈME PARTIE: LISTE DES TACHES

1 LA SUISSE DANS LE CONCERT DES NATIONS

11 CONCEPTION DE NOTRE POLITIQUE ETRANGERE

Dans nos relations avec l'étranger, nous continuerons à nous laisser guider par les principes fondamentaux de la neutralité, de la solidarité et de l'universalité puisque la constitution prescrit que la Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie (art. 2 cst).

Il est évident que c'est au sein d'un environnement international où règnent paix et justice que nous atteindrons le mieux le but que nous visons. C'est pourquoi nous axons notre politique étrangère sur la participation de la Suisse à l'édification d'un ordre politique mondial stable, dans lequel tant les droits individuels que ceux des peuples soient respectés. La Suisse entretient avec le monde extérieur des relations fort étroites et multiples dont elle tire grand profit. En contrepartie la responsabilité qu'elle doit assumer est particulière. Les difficultés que nous aurons à surmonter, ces années prochaines, dans le domaine politique, économique et social, ne pourront l'être qu'au prix d'un renforcement de la collaboration internationale. Il y va donc de notre propre intérêt d'influer sur cette collaboration en menant une politique active.

III Relations bilatérales avec l'étranger

Cultiver les relations bilatérales est fort important pour la Suisse, à deux titres. D'une part, nous ne sommes pas membre des Nations Unies où se déroule, aujourd'hui, la majeure partie des activités relatives à la collaboration mondiale dans presque tous les domaines. Nous n'adhérons pas non plus

aux institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale, Fonds monétaire international) et restons à l'écart des rencontres périodiques au sommet consacrées à l'économie mondiale. D'autre part, la Suisse ne fait pas partie des Communautés européennes dont l'importance économique et politique est grande pour notre continent. Le fait que nous ne puissions nous exprimer directement dans ces enceintes nous constraint à vouer une attention constante et soutenue à la représentation de nos intérêts auprès des Etats membres de ces organisations.

Il importe ensuite de promouvoir, sur le plan international, une meilleure compréhension des particularités de notre Etat. Maintes de nos décisions, qui ne peuvent s'expliquer qu'en raison de notre politique de neutralité, de notre fédéralisme ou de notre démocratie directe, sont de moins en moins comprises à l'étranger.

112 La Suisse au sein de l'Europe

L'importance des relations que nous entretenons avec les pays d'Europe tombe sous le sens. Elle provient surtout de l'interpénétration qui nous lie, depuis longtemps, à nos voisins et à d'autres Etats européens, tant sur le plan politique que du point de vue économique. De surcroît, l'Europe constitue une charnière entre des régimes présentant un ordre social différent. Malgré des idées fort divergentes sur le rôle de l'Etat et celui des citoyens, la signature des Actes finals d'Helsinki a instauré une évolution qui, si elle n'est pas encore allée très loin, devrait pourtant mettre en train une nouvelle forme de collaboration politique en Europe. Dans le cadre de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, la Suisse continuera à défendre ses propres intérêts et à prendre des initiatives, tout en maintenant la priorité qu'elle accorde à l'étude de notre proposition relative à un système de règlement pacifique des différends.

En sa qualité d'organisation politique, le Conseil de l'Europe est l'enceinte qui se prête le mieux à nos efforts visant à resserrer toujours plus les liens entre les Etats démocratiques du continent. Le vif intérêt que nous portons à cette organisation n'est pas exclusivement motivé par les échanges d'opinions politiques qui s'y déroulent, mais également par la collaboration qui s'y crée dans de nombreux domaines, notamment sur le plan de l'harmonisation du droit. Parmi les traités qui servent à promouvoir la collaboration et le rapprochement juridiques sur le plan européen, la Charte sociale occupe une place particulière. La consultation à ce sujet qui s'est achevée en 1978 nous incite à poursuivre la procédure d'adhésion. Toutefois, avant de vous soumettre un message concernant la ratification de cette charte, nous devons encore en étudier de manière approfondie diverses dispositions clés.

Nous continuerons aussi à apporter notre soutien aux organisations scientifiques européennes. Cela vaut tout particulièrement pour l'Organisation européenne de recherche nucléaire (CERN), qui examine actuellement la possibilité de développer un nouvel accélérateur de particules.

L'accord de libre-échange de 1972 constitue le fondement de nos relations avec les Communautés européennes. Durant la récession, cet accord a donné également satisfaction. Aujourd'hui, nos efforts tendent à préserver le commerce des marchandises des mesures protectionnistes et à améliorer son fonctionnement, notamment pour ce qui a trait aux certificats d'origine. Par des consultations, nous entendons, en outre, empêcher que les avantages du libre-échange soient remis en question par l'adoption de prescriptions discriminatoires qui constitueraient un obstacle au développement du commerce. De surcroît, nous nous efforçons de libéraliser les échanges économiques que n'englobe pas encore le libre-échange, dans des domaines choisis, tels que celui des assurances,¹⁾

1) Cf. aussi le chiffre 325.2.

étant entendu que nous veillons à maintenir une protection efficace des assurés. Quant à la collaboration, notamment en matière de recherche, il importe de la promouvoir, une répartition des charges dans ce domaine étant indispensable ou à tout le moins rationnelle. L'élargissement de la Communauté portant de neuf à douze le nombre de ses membres nous permettra d'étendre notre libre-échange à la Grèce et à l'Espagne.

L'évolution esquissée ci-dessus ne diminue en rien l'importance de notre appartenance à l'AELE au sein de laquelle il a été convenu en 1977 d'amplifier, outre la concertation habituelle en matière de libre-échange, la collaboration interne existante. Il doit en aller de même pour les relations entre les pays de l'AELE et ceux des Communautés européennes.

113 Organisations internationales¹⁾

Dans notre troisième rapport sur l'ONU, en 1977, nous sommes arrivés à la conclusion qu'une adhésion de la Suisse à cette organisation était souhaitable. Nous envisagions de proposer à vos conseils, dans un avenir pas trop éloigné, de soumettre cette question au peuple et aux cantons. A la fin de l'année 1977 puis au début de 1978, le Conseil national et celui des Etats ont pris connaissance de ce rapport en approuvant ses conclusions. Le Conseil national a expressément émis le désir que le Conseil fédéral soumette à l'Assemblée fédérale, dès qu'il le jugera opportun, le message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Respectueux de ce souhait, nous avons chargé le Département des affaires étrangères de préparer ce message qui devrait vous être présenté avant la fin de la législature. Étant donné l'importance que revêt pour notre politique étrangère la décision que le peuple et les cantons seront appelés à prendre, il importe que celle-ci soit soigneusement préparée et qu'elle repose sur des données solides. Aussi voulons-nous une attention toute particulière à l'information du public sur cette question.

1) En ce qui concerne les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods nous vous renvoyons au chiffre 322.

Notre rôle d'Etat-hôte d'organisations internationales et nos efforts visant à maintenir l'importance de Genève sur ce plan continuent à faire partie intégrante - et non la moindre - de notre politique étrangère. Nous sommes donc déterminés à prendre, autant que faire se peut, des mesures propres à sauvegarder l'attrait qu'exerce Genève. C'est pourquoi nous soumettrons au Parlement, en 1980, un message sur la construction d'un nouveau bâtiment destiné à la Centrale des recherches du CICR.

114

La Suisse et les pays en développement

Dans un monde où la dépendance réciproque croît sans cesse, nous avons un intérêt immédiat à améliorer la situation économique et sociale des pays en développement. Cela s'impose dans une perspective à court et moyen terme, parce que la santé de notre économie en dépend, et dans une vision à long terme, parce que l'équilibre politique global est carrément en jeu.

Dans le cadre du dialogue Nord-Sud¹⁾, diverses négociations ont lieu actuellement en vue d'établir un nouvel ordre des relations économiques entre pays industrialisés et pays en développement. Dans les pays en développement où des centaines de millions d'hommes connaissent la misère, on s'interroge de façon toujours plus pressante sur les raisons qui poussent la Suisse à n'être point disposée à participer davantage aux efforts internationaux en faveur des pays pauvres. De même, nos partenaires occidentaux qui, pour la plupart, se trouvent eux-mêmes dans une situation économique difficile, ont de moins en moins de compréhension pour notre attitude.

Durant la législature écoulée, nous avions prévu de faire approcher le montant de l'aide publique au développement de l'aide moyenne accordée par les pays membres du Comité de

1) Cf. aussi le chiffre 12 et la première partie, chiffre 321.

l'OCDE pour le développement. Cependant, comparativement à l'effort fourni par ces Etats, nos prestations sont restées modestes et l'importance de l'aide accordée par les institutions privées ne suffit pas à combler l'écart, bien que celle-ci, exprimée en chiffres absolus, soit impressionnante.

En matière de coopération et d'aide au développement, notre politique vise à soutenir les efforts des pays du tiers monde pour améliorer les conditions d'existence de leur population. Dans le plan financier qui s'étend jusqu'à 1983, nous avons prévu, sous diverses rubriques, des montants destinés à l'aide au développement. Ensemble, ils permettront à notre aide publique au développement d'atteindre 0,31 pour cent du produit national brut dans les dernières années de la législature. Cependant, compte tenu de la situation des finances fédérales, nous avons été contraints de renoncer à atteindre une quote-part de 0,35 pour cent du produit national brut d'ici à 1983. Toutefois, nous persévérons dans notre but qui est de parvenir à ce quota vers le milieu des années quatre-vingt pour nous approcher ainsi de l'aide moyenne fournie par les pays industrialisés de l'OCDE.

En 1976, une décision du peuple suisse nous a empêchés de participer au quatrième programme financier de l'Association internationale de développement (AID). Par la suite, nous avons dû renoncer à prendre part à la cinquième et à la si-xième étape de financement engagées par l'AID. Notre éloignement de cette importante organisation qui fait des efforts considérables en faveur des pays en développement les plus pauvres se heurte, cependant, aujourd'hui, à une incompréhension croissante sur le plan mondial, ce qui nous oblige à réexaminer notre attitude passée sur ce point. Jusqu'à présent, nous avons accordé deux prêts à l'AID pour un montant total de 182 millions de francs. Nous avons l'intention de

renoncer au remboursement de ces prêts et vous adresserons un message à ce sujet. Par ailleurs, nous prévoyons de choisir un certain nombre de projets préparés par l'AID et de participer financièrement à leur exécution de concert avec d'autres Etats.

115 Ordre juridique international et maintien de la paix

Comme par le passé, la Suisse s'efforcera, dans les limites de ses moyens, de contribuer à désamorcer les conflits et à promouvoir la paix dans le monde. Elle continuera ainsi à offrir ses bons offices, lorsque les parties au conflit en expriment le voeu, afin de sauvegarder des intérêts étrangers et d'apporter une aide humanitaire. Nous soutiendrons encore à l'avenir le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et contribuerons financièrement aux campagnes pour le maintien de la paix, notamment à celles que les Nations Unies entreprennent au Moyen-Orient et à Chypre.

Etant donné le rôle que joue la Suisse dans le domaine du droit international public, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève sur le droit humanitaire, nous tenons pour important de pouvoir ratifier prochainement les protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, documents qui ont été signés en 1977. Nous vous adresserons un message à ce sujet en 1980.

116 Politique en matière d'accueil des réfugiés et de droit d'asile

Quelque treize millions d'hommes dans le monde ont un statut de réfugiés et vivent souvent dans des conditions déplorables. Ce drame qui a récemment atteint son paroxysme préoccupe toujours plus les Etats libres et démocratiques du monde entier. Nous considérons comme l'une de nos tâches les plus nobles à accomplir la mise en œuvre d'une politique active

en faveur des réfugiés. Elle ne doit pas se limiter à accueillir les hommes, les femmes et les enfants persécutés parce que l'intégration dans un nouvel univers culturel n'est, le plus souvent, pas la meilleure solution. Pareille intégration ne se justifie et ne s'impose que lorsque l'asile accordé permet de sauver des vies humaines ou que l'accueil des réfugiés permet de les tirer d'une existence sans espoir et sans dignité. A ces conditions, il importe cependant, dans les limites des moyens dont nous disposons, d'intensifier nos efforts visant à permettre au plus grand nombre possible de réfugiés de commencer une nouvelle vie dans notre pays. De surcroît, il convient d'aider le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans ses entreprises de réinsertion des réfugiés dans des pays ayant une civilisation analogue à celle de leur pays d'origine.

117 Aide humanitaire

L'aide humanitaire traditionnelle est en quelque sorte un pont de solidarité entre la Suisse et les pays, les régions et les hommes défavorisés, surtout dans le tiers monde. La misère des réfugiés ainsi que la détresse toujours plus grande, qui sont consécutives aux catastrophes naturelles et aux guerres, nous font un devoir de poursuivre cette aide humanitaire. Elle ne doit pas être dispensée d'après des critères d'ordre politique, mais prêtée sans distinction à toutes les victimes. Le corps des volontaires en cas de catastrophe à l'étranger est aujourd'hui en mesure d'intervenir simultanément à l'étranger dans plusieurs opérations touchant à différents domaines tels que la reconstruction, les transports, l'assistance médicale, l'approvisionnement et les transmissions. Le reste de l'aide humanitaire consiste dans le soutien apporté à des campagnes multilatérales, entreprises par des organisations internationales, et à des projets bilatéraux dont la réalisation incombe à des œuvres suisses d'entraide internationale.

En avril 1979, un crédit-cadre de 270 millions de francs a été ouvert pour une durée minimum de trois ans en faveur de l'aide humanitaire. Nous avons l'intention de soumettre en temps utile au Parlement une nouvelle proposition afin que nous puissions poursuivre notre activité dans ce domaine.

118 Droits de l'homme

Il n'est plus possible, à l'heure actuelle, de méconnaître la relation qui existe entre le respect des droits de l'homme et le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde. Nous envisageons de présenter à l'Assemblée fédérale un rapport sur les possibilités d'accentuer notre engagement pour la défense des droits de l'homme. Nous y traiterons aussi des mesures propres à améliorer le sort des détenus politiques. Enfin, nous sommes d'avis que la Suisse ne devrait pas trop tarder à ratifier les protocoles I et IV de la Convention européenne des droits de l'homme.

12 POLITIQUE ECONOMIQUE EXTERIEURE

Notre politique économique extérieure vise à créer des conditions aussi favorables que possible pour écouler nos produits et vendre nos services sur les marchés étrangers. Il en va de même pour notre approvisionnement en énergie et en matières premières.

Si l'on veut pouvoir maintenir les libres-échanges commerciaux durant les années quatre-vingt, il sera indispensable de saisir toutes les occasions et possibilités de nouvelles libéralisations des échanges et, par conséquent, d'appliquer les arrangements convenus lors du "Tokyo-Round" en matière de démantèlement douanier et de suppression des barrières non tarifaires. Une collaboration plus intense entre Etats est également nécessaire pour tenter de résoudre les problèmes

que posent les relations économiques entre pays industrialisés et pays en développement¹⁾. La stabilisation des marchés des matières premières, aux fins de garantir l'approvisionnement de l'économie mondiale en agents énergétiques et en matières premières, fait précisément partie de cette catégorie de problèmes, tout comme la suppression des entraves au commerce. Il importe de s'efforcer d'améliorer la capacité économique des pays en développement en appliquant les méthodes propres à l'économie de marché, et en prenant des mesures spécifiques qu'exige la politique de développement. Pour ce qui est de l'Europe, nous voulons une attention particulière à développer de façon cohérente nos relations économiques avec les Communautés européennes dans le cadre du statut de libre-échange qui nous lie à elles²⁾. Il en ira de même de l'élargissement de la zone européenne de libre-échange et du soin à vouer aux relations économiques avec les pays d'Europe orientale.

En matière de politique économique extérieure nous poursuivrons nos efforts aux fins d'accroître la sécurité de l'approvisionnement de notre pays en biens que nous devons importer. Nous soutiendrons également avec vigueur l'économie suisse dans ses exportations et les mesures destinées à les promouvoir conserveront toute leur importance. Il s'agira enfin de modifier partiellement le régime applicable à la garantie contre les risques à l'exportation, afin d'assurer l'autonomie financière de cette institution.

1) Cf. aussi le chiffre 114.

2) Cf. le chiffre 112.

Maintenir la paix dans l'indépendance, maintenir la liberté d'action, protéger la population et défendre le territoire national, tels sont les objectifs de notre pays en matière de politique de sécurité, que nous avons définis dans notre rapport du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale des formes de menace autres que militaires (pressions de nature économique, terrorisme, espionnage, etc.) n'ont cessé de prendre de l'importance. Aussi, la conception de la menace sur laquelle repose notre politique de sécurité est-elle aujourd'hui plus complexe et plus vaste qu'autrefois. Le peuple et le Parlement d'une part, la Confédération, les cantons et les communes d'autre part, assument ensemble la responsabilité de la défense générale, conçue comme une réponse à la menace sous toutes ses formes. Cette responsabilité commune est l'expression de la structure fédérative et démocratique de notre pays.

Les organes directeurs de la défense générale aident le Conseil fédéral à préparer les mesures en la matière et à en diriger l'exécution. Si, en période normale, il s'agit d'établir, par une planification et des préparatifs divers, les conditions permettant de venir à bout de situations extraordinaires, en cas de crise, il importe au premier chef d'assurer une direction efficace des opérations, de telle sorte que les difficultés puissent être surmontées au plus vite. Aussi estimons-nous indispensable de revoir et de modifier les actes législatifs établis en 1970, qui régissent l'articulation des organes directeurs de la défense générale, compte tenu de l'évolution enregistrée depuis cette date et à la lumière des constatations faites lors des exercices de défense générale de 1977 et 1980.

1) En ce qui concerne l'évolution de la politique de sécurité depuis 1973, nous vous renvoyons à notre rapport intermédiaire du 3 décembre 1979.

Notre diplomatie a une tâche capitale à remplir: contribuer à renforcer les relations internationales tant au niveau bilatéral que sur le plan multilatéral. Notre pays poursuivra les efforts qu'il a entrepris aux fins de sauvegarder la paix et soutiendra toutes les initiatives tendant à un règlement pacifique des conflits et à une réduction des dépenses d'armement. Cependant, tous ces efforts ne doivent nullement aboutir à une réduction du potentiel militaire de la Suisse.

En 1977, notre pays a ratifié le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Le système instauré par cet instrument international est depuis quelque temps en complète mutation. Nous continuerons, partout où cela est possible, à nous associer aux efforts entrepris sur le plan international, de manière à sauvegarder l'intérêt que nous avons à ce que l'énergie atomique soit utilisée à des fins pacifiques, conformément audit traité. Divers accords bilatéraux de coopération dans le domaine nucléaire doivent être revisés et d'autres renégociés aux fins de permettre une plus grande diversification de nos sources d'énergie.

Pour garantir l'approvisionnement de notre pays, nous continuerons à défendre le principe de la liberté de navigation sur le Rhin et à soutenir les efforts que fait notre flotte rhénane pour être compétitive. Il y va de l'accès de notre pays à la haute mer. Au surplus, la présence sur les mers et les océans de bateaux battant pavillon suisse continue de revêtir de l'importance pour notre pays.

Notre volonté de défense ne saurait être crédible et, partant, exercer un effet dissuasif, si nous ne disposons pas d'une armée digne de ce nom. Dans notre rapport de 1975 sur le plan

directeur de la défense militaire des années 80 (Plan directeur-armée 80) nous avons exposé la manière dont notre armée devait être organisée pour pouvoir s'acquitter de ses tâches au cours de ces prochaines années.

Au titre de la réalisation progressive dudit plan directeur, nous avons procédé, durant la dernière législature, à l'acquisition ou à l'introduction d'importants matériels de guerre, dans le domaine de la défense antichar et dans celui de l'aviation et de la défense contre avions (engin antichar guidé sol-sol DRAGON, char 68, avion de combat TIGER, appareil de guidage du feu SKYGUARD). En outre, nous avons modernisé et agrandi des places d'armes, de tir et d'exercice, tout en continuant à en aménager de nouvelles. Toutefois, ces dernières années, la précarité des finances fédérales a entraîné un ralentissement du rythme initialement prévu des acquisitions dans le domaine militaire.

Il faudrait investir 8,8 milliards de francs pour pouvoir réaliser le plan directeur-armée 80 dans les délais prévus, c'est-à-dire de 1980 à 1983. Or cet objectif n'étant pas pleinement conciliable avec les buts de notre politique financière¹⁾, nous nous sommes résolus à ramener le montant des investissements dans le secteur militaire à 7,6 milliards de francs.

Ces moyens financiers devraient, à notre sens, nous permettre de réaliser dans une large mesure les principaux projets, étant entendu que nous nous efforcerons au premier chef d'achever les acquisitions de matériel prévues dans les secteurs de la lutte antichar et de la défense contre avions. La réduction des crédits nous oblige cependant à renoncer à des projets dans les domaines dont ne dépend pas directement la force de dissuasion et la valeur de notre armée. Tout bien considéré, cette renonciation est moins grave qu'un retard

1) Cf. à ce sujet le chiffre 351.

dans la réalisation du plan directeur-armée 80, retard qui ne manquerait pas de se produire si l'on voulait mettre ce plan totalement à exécution.

Nous sommes persuadés qu'en dépit des restrictions de crédit notre armée sera encore en mesure de s'acquitter du mandat défini dans le rapport sur la politique de sécurité. Il semble en particulier que les conditions lui permettant de se développer régulièrement à partir du milieu des années 80 soient réunies.

L'évolution de la technique et la modification des conditions en général posent aux cadres de l'armée, en leurs qualités de chefs et d'instructeurs, des exigences de plus en plus grandes. Aussi envisageons-nous, au cours de ces prochaines années, de réglementer de manière nouvelle la sélection, le statut et l'instruction des cadres, notamment des sous-officiers. Au surplus, nous entendons vous proposer d'autoriser la Confédération à poursuivre les efforts entrepris depuis 1958 en vue d'assurer la relève dans le domaine de l'aviation.

En 1977, le peuple et les cantons ont refusé l'instauration d'un service civil de remplacement. Respectueux de cette décision, nous nous bornerons pour l'instant à réglementer de manière nouvelle le service militaire non armé en tant que régime dont peuvent bénéficier les objecteurs de conscience. A cet effet, nous avons entrepris une revision de la loi fédérale sur l'organisation militaire. Le projet y relatif devrait vous être soumis avant la fin de la première moitié de la législature.

Dans le secteur de la protection civile, les objectifs à atteindre restent ceux que nous nous étions fixés dans la conception 1971 à savoir: permettre à chaque habitant de disposer d'une place dans un abri à son lieu de domicile, mettre sur pied un organisme de protection dans chaque commune et garantir l'efficacité de l'ensemble de l'organisation en assurant à ceux qui en font partie une instruction adéquate et en les dotant d'équipements répondant aux besoins.

Le rythme auquel se développe actuellement la protection civile permet d'espérer que celle-ci aura pris sa dimension maximale vers l'an 2000, soit avec un retard d'au moins 10 ans sur le calendrier établi dans la conception 1971. Un nouveau ralentissement de ce développement remettrait en cause l'équilibre des mesures prises en matière de défense générale. Aussi faut-il éviter qu'il ne se produise.

En mettant l'accent sur l'instruction, nous entendons garantir que les progrès considérables réalisés jusqu'à présent dans les domaines de la construction des abris et de l'équipement seront mis pleinement à profit dès que possible. A cet effet nous vous avons notamment proposé la création du centre d'instruction de la protection civile fédérale à Schwarzenbourg.

Dans ce domaine nous nous efforçons de mettre en place un système qui tienne compte de tous les genres de menaces et permette si possible d'assurer l'approvisionnement de notre pays en toutes circonstances. Nous n'entendons pas étendre par le biais de ce système le domaine d'intervention de la Confédération. Il convient plutôt d'assurer la défense

1) Cf. aussi les chiffres 12 et 131.

économique de notre pays en appliquant les mesures qui ont déjà effet pour la plupart. Les interventions de l'Etat doivent, comme par le passé, jouer un rôle de second plan.

La nouvelle législation que nous élaborerons au cours de ces prochaines années devrait permettre de prendre des mesures non seulement en temps de guerre, mais encore en cas de menace d'une autre nature ou de perturbations affectant le marché. Cette législation exige toutefois une nouvelle base constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de soumettre le 2 mars 1980, au vote du peuple et des cantons, la modification de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution.

135 Protection de l'Etat (cf. chiffre 216).

2 LE CITOYEN ET L'ETAT

21 ETAT FONDE SUR LE DROIT ET CONSTITUTION

211 Constitution fédérale

211.1 Revision totale de la constitution

La constitution fédérale en vigueur présente des défauts quant à la forme et quant au fond: systématique déficiente, manque d'uniformité dans la place réservée aux diverses réglementations et dans la terminologie, nombre de détails qui ne sont pas de niveau constitutionnel, dispositions surannées et lacunes. L'évolution scientifique et technique, de même que la transformation du pays agricole en Etat industrialisé ont profondément modifié la situation et notablement accru les tâches de l'Etat. Certes, il a généralement

été possible jusqu'à présent de résoudre les problèmes spécifiques par des revisions ponctuelles de la constitution, mais son caractère de loi fondamentale en a souffert. D'autre part, des normes essentielles - portant par exemple sur des droits fondamentaux ou sur les principes régissant l'Etat - ont passé du niveau constitutionnel au domaine jurisprudentiel.

Une revision totale de la constitution fédérale a pour but de l'épurer quant au fond et quant à la forme: les principes et valeurs essentiels sur lesquels repose notre Etat doivent être établis dans une constitution moderne, accessible à chacun, clairement structurée, les dispositions étant uniformément réparties entre les diverses réglementations. Le droit constitutionnel doit être mis en harmonie avec la réalité. La constitution doit renforcer et rajeunir les fondements de notre Etat qui se sont révélés judicieux, de manière qu'il puisse faire face aux exigences futures.

Tenant compte des résultats des études préliminaires exécutées par le groupe de travail Wahlen, une commission d'experts présidée par le conseiller fédéral Furgler a rédigé un projet de constitution, qui a donné lieu à une procédure de consultation engagée au printemps 1978 et à laquelle chacun pouvait participer. Plus de 800 avis sont actuellement analysés. Le Département de justice et police nous soumettra un rapport qui nous permettra de déterminer comment il convient de poursuivre les efforts visant à reviser totalement la constitution. Il y aura lieu d'examiner également quelle procédure serait la plus judicieuse.

211.2 Droit de cité suisse

La constitution fédérale fixe, à la compétence qu'a la Confédération de régler les questions touchant l'acquisition du droit de cité suisse, des limites qui ne répondent plus aux exigences modernes. Nos efforts en matière de revision

visent à étendre au droit de cité le principe de l'égalité entre hommes et femmes. En cas d'acquisition de la nationalité suisse par filiation ou par mariage, les mêmes règles doivent s'appliquer à l'homme et à la femme. Il serait souhaitable, à notre sens, que l'enfant acquière à sa naissance la nationalité suisse même si le père seul ou la mère seule la possède. D'autre part, une étrangère qui épouse un Suisse ne devrait plus acquérir automatiquement son droit de cité. Il y aurait lieu de prévoir, au profit du conjoint étranger d'un Suisse ou d'une Suisse, une acquisition simplifiée de son droit de cité, liée à des conditions déterminées. Le droit fédéral devrait aussi, en cette matière, instituer des facilités au profit de jeunes étrangers qui sont élevés en Suisse, des réfugiés et des apatrides.

Pour atteindre ces objectifs, il faut d'abord créer les bases nécessaires par des modifications de la constitution fédérale. Il serait alors possible de modifier la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Les travaux préparatoires relatifs à cette revision constitutionnelle et légale sont si avancés que les projets correspondants pourront vous être soumis dans la première moitié de cette législature.

211.3 Autres revisions constitutionnelles

Durant la législature de 1979 à 1983, nous envisageons de vous présenter les autres projets constitutionnels que voici: répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 22), politique de l'énergie (cf. ch. 341), politique des transports et communications (cf. ch. 342), ainsi qu'en rapport avec l'assainissement des finances fédérales: article sur les blés (abrogation des mesures visant à abaisser le prix du pain), taxe frappant le trafic lourd et prolongation du régime financier de la Confédération (cf. ch. 35),

imposition des automobiles (cf. ch. 356), article constitutionnel sur la formation (cf. ch. 51), radio et télévision (cf. ch. 52).

212 Droit civil¹⁾

212.1 Droit_des_personnes

L'importance des activités de l'administration publique en matière d'information ne cesse de s'accroître. Ces activités, qui vont de l'obtention des données par questionnaires à leur transmission dans le cadre de procédures d'entraide judiciaire, servent à faciliter à l'Etat l'exécution de ses tâches en matière de contrôle et de prestations. Aux fins de sauvegarder les droits des personnes en cause, on ne dispose actuellement que de quelques rares réglementations internes. Dans les divers domaines privés, la technique moderne de traitement des données et des télécommunications a également acquis une importance capitale. Des services du personnel, des banques, des compagnies d'assurance et caisses-maladie, des maisons de vente par correspondance, des bureaux de renseignements et d'autres entreprises font un grand usage d'informations sur des personnes.

Nos efforts tendent à mieux protéger la personnalité contre une technique se développant à une allure vertigineuse et un secteur de l'information qui tient une place de plus en plus importante. A cet égard, nous concentrerons nos efforts sur deux domaines: Il s'agit, d'une part, de renforcer la situation juridique de l'individu à l'égard des moyens de communication de masse (presse, radio et télévision). Il importe, d'autre part, d'assurer et de développer légalement les droits des personnes lésées à l'égard des activités

1) A propos du droit régissant le bail, cf. chiffre 333.1; à propos du droit régissant la société anonyme, cf. chiffre 312.

d'information auxquelles se livrent l'administration publique et les entreprises privées.

En 1976, nous avons engagé une procédure de consultation portant sur un avant-projet de révision des articles 28 du code civil et 49 du code des obligations, avant-projet qui prévoyait un droit de réplique dans la presse, à la radio et à la télévision et visait à faciliter l'aboutissement de prétentions à l'égard des mass media. Cet avant-projet a suscité de fortes réserves. L'étude plus poussée de la question a montré qu'il était nécessaire d'harmoniser la protection générale de la personnalité et la protection des données, cette dernière devant être l'objet d'une législation particulière. Nous envisageons de préparer une loi fédérale visant à protéger les droits fondamentaux et la liberté du citoyen contre les activités abusives et excessives de l'administration dans le domaine de l'information. En particulier, le droit de prendre connaissance de documents et de les rectifier doit être conféré au citoyen. En liaison avec cette loi, un ensemble de mesures judicieuses sera aussi établi en vue de soumettre la protection des données dans le secteur privé au contrôle du citoyen lui-même et à celui de tiers.

212.2 Droit de la famille¹⁾

Durant la législature écoulée, la réforme du droit de la famille a enregistré un grand progrès: le nouveau droit applicable aux enfants est entré en vigueur le 1er janvier 1978. D'autre part, dans le domaine de la filiation, les dispositions sur l'internement de personnes majeures et interdites ont été revisées aux fins de leur garantir une protection étendue répondant aux exigences d'un Etat moderne fondé sur

1) Pour ce qui est des étapes ultérieures de la réforme du droit de la famille, cf. la troisième partie, chiffre 3.

le droit. Enfin, le 11 juillet 1979, nous vous avons adressé un projet de nouveau droit matrimonial (effets du mariage en général, régimes matrimoniaux et droit de succession).

213 Droit pénal¹⁾

La nécessité, unanimement reconnue, de renforcer les moyens de combattre le terrorisme et les autres actes de violence implique aussi que l'on complète la liste des éléments constitutifs de ces délits. Nous vous avons fait parvenir, au début de cette législature, un projet correspondant qui fait partie d'une nouvelle étape de la révision des dispositions spéciales du code pénal et des articles correspondants du code pénal militaire.

Les moyens que la police a utilisés jusqu'ici pour se procurer et diffuser les informations sont trop compliqués et exigent trop de temps; ils ne suffisent pas à assurer une lutte efficace contre les crimes. Aussi avons-nous décidé, avec le concours des cantons, d'établir un "système d'informations à l'usage de la police criminelle" (SIPC), appelé à collecter dans une centrale de traitement des données des informations de caractère personnel et autres. Nous ne manquerons évidemment pas de vouer aussi toute notre attention à la protection des données. Nous nous proposons de soumettre à l'Assemblée fédérale un message lui demandant d'approuver les crédits que la Confédération doit ouvrir à cet effet.

1) Pour ce qui est des étapes ultérieures de la révision du droit pénal, cf. la troisième partie, chiffre 3.

214 Droit régissant l'organisation de l'administration

La nouvelle loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration est entrée en vigueur le 1er juin 1979. Simultanément, nous avons édicté une ordonnance provisoire sur l'attribution des offices aux départements, ordonnance qui confirme la structure actuelle de l'administration fédérale. Nous vous soumettrons pour approbation, au plus tard en 1982, un message à l'appui d'une réglementation fixant de manière définitive l'articulation de cette administration.

215 Droit régissant la procédure

215.1 Droit sur la poursuite pour dettes et la faillite

La révision de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, qui remonte à 1889, ne doit pas se borner à moderniser la loi sur les points dont la révision est devenue nécessaire à la suite d'une évolution s'étendant sur presque cent ans. Il s'agit aussi, dans le domaine de l'exécution forcée, de déclarer la guerre à la criminalité économique. En l'occurrence, nous pensons notamment à rendre plus rigoureuses les dispositions sur la déclaration d'insolvabilité, le séquestre, l'action révocatoire et le concordat.

215.2 Protection des droits du citoyen

De nombreux symptômes montrent à l'évidence que le citoyen se désintéresse dans une certaine mesure de l'Etat, comme nous l'avons exposé dans la première partie (ch. 34). Aussi nous proposons-nous d'améliorer les relations entre le citoyen et l'administration, pour créer le climat nécessaire de compréhension et de confiance réciproques. Un médiateur fédéral répondant aux exigences du système social et politique de la Suisse serait, à notre sens, de nature à nous

permettre de nous rapprocher du but visé. Le projet de loi y relatif, qui est en cours d'élaboration, vous sera soumis d'ici peu.

216 Sécurité intérieure

Après le rejet, en décembre 1978, de la loi fédérale sur l'accomplissement des tâches de la Confédération en matière de police de sécurité, de sérieuses lacunes subsistent dans la conception de la sécurité sur le plan fédéral. La Confédération manque surtout de policiers pour accomplir des tâches de protection découlant du droit international public, pour lutter contre le terrorisme, en particulier lors d'attentats contre la navigation aérienne, pour exécuter des tâches visant à assurer la protection de la Confédération et pour assurer le service d'ordre requis par l'article 16 de la constitution. Nous examinons actuellement diverses possibilités de combler ces lacunes.

22 CONFÉDÉRATION ET CANTONS¹⁾

A l'issue de travaux préliminaires approfondis portant sur une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, une première procédure de consultation des cantons s'est déroulée en 1977 et 1978. A cette occasion, les gouvernements cantonaux ont apporté une contribution fondamentale en fournissant, tant sur un plan général que sur certains points précis, des éléments importants pour la suite des travaux. Par la suite, nous avons invité les cantons à constituer un groupe permanent de contact au niveau gouvernemental, au sein duquel la discussion engagée se poursuit. Ce groupe a été saisi des ébauches de solutions élaborées par la Commission d'étude "répartition des tâches entre la Confédération et les cantons".

1) Cf. aussi la première partie, chiffre 344.

Notre principal objectif est de maintenir et de renforcer le régime confédéral. Nous visons aussi, par exemple, à maintenir et à accroître l'efficacité de l'Etat fédéral et à rationaliser l'exécution de ses tâches. Ces objectifs ne seraient être atteints d'un seul coup, mais par étapes. Au cours d'une première phase, il y a lieu, en établissant notamment un meilleur partage des compétences, de confier si possible aux cantons l'aménagement et le financement de plus larges domaines. On permettrait ainsi aux cantons, voire aux communes, d'éprouver leur aptitude à exécuter, selon des méthodes modernes, de nouvelles tâches ou des tâches plus éten dues. La situation variant d'un canton à l'autre, une telle responsabilité ne peut être assumée que dans un esprit de solidarité confédérale. Les cantons les plus forts devront tout spécialement contribuer à assurer le maintien des structures fédératives. La Confédération pourra se consacrer davantage à l'exécution des tâches qui lui incombent et ne devra plus disperser autant ses forces. Le citoyen ne doit pas souffrir d'une diminution de l'efficacité de l'Etat. La nouvelle répartition des tâches lui permettra surtout de voir plus clair dans les obligations qu'assume l'Etat et facilitera ses rapports avec lui.

Après avoir fait l'objet d'une seconde procédure de consultation, cette première série de suggestions concrètes relatives à une nouvelle répartition des tâches devrait pouvoir être réalisée au cours de la présente législature. Nous entendons vous soumettre de premières propositions dans le courant de 1980. Cela est aussi conforme à l'intention d'améliorer la répartition des tâches en prévision du régime des finances fédérales 1983. La première réforme concernera vraisemblablement les domaines suivants: exécution des peines et des mesures, protection civile, écoles primaires et secondaires, enseignement de l'économie domestique, bourses, entretien des monuments historiques, protection de la nature

et du patrimoine national, gymnastique et sports, subventions minimes dans le domaine de la santé publique, assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, prestations complémentaires AVS/AI, assurance-maladie, asiles pour vieillards et aide aux personnes âgées, aide aux réfugiés, encouragement de la construction de logements, certains secteurs du domaine des transports, enfin chasse et protection des oiseaux. Les modifications devront être réalisées partiellement au niveau constitutionnel, mais principalement aux niveaux de la loi et de l'ordonnance.

Les travaux portant sur l'élaboration de propositions ultérieures concernant la nouvelle répartition des tâches (seconde étape) ont d'ores et déjà été entrepris. Ils ont essentiellement trait aux domaines suivants: écoles moyennes, universités, formation professionnelle, encouragement de la culture, politique structurelle régionale et sectorielle, agriculture, protection des eaux, transports et communications ainsi que défense nationale. A cet égard, la question du choix et de la mise en oeuvre judicieux des moyens d'action anciens ou nouveaux, propres à assurer la collaboration confédérale et des formes qu'elle revêtira se posera plus impérativement que par le passé¹⁾.

Au cours de ces dernières années, l'exercice des droits politiques a fait l'objet de nouvelles bases juridiques étendues. C'est ainsi qu'en septembre 1977 le peuple et les cantons ont approuvé l'augmentation du nombre des signatures requises à l'appui des initiatives et référendums. La nouvelle loi fédérale sur les droits politiques qui, entre autres choses, a instauré un délai de 18 mois pour collecter les signatures nécessaires à l'aboutissement d'initiatives populaires, a été adoptée par le peuple en décembre 1977 et

1) Au sujet de la péréquation financière nous renvoyons au chiffre 354.

est entrée en vigueur le 1er juillet 1978. La procédure de vote à adopter lors de scrutins portant sur des initiatives populaires est actuellement en discussion.

La loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger est en vigueur depuis le 1er janvier 1977. L'article 8, 3^e alinéa, de cette loi autorise le Conseil fédéral à régler autrement que pour les Suisses de l'étranger l'exercice des droits politiques par les fonctionnaires et employés de la Confédération à l'étranger. Nous avons fait usage de cette compétence et autorisé nos fonctionnaires en poste à l'étranger à exercer leur droit de vote par correspondance. Pour donner suite à une motion de l'Assemblée fédérale, nous étudions une modification de la loi, selon laquelle les épouses des fonctionnaires et employés en service à l'étranger bénéficiaient également de la réglementation dérogatoire.

3 ECONOMIE ET FINANCES

31 ORDRE ECONOMIQUE ET DROIT ECONOMIQUE

311 Concurrence et consommateurs

Une modification de l'offre et de la demande, une concurrence accrue et une attitude changeante des consommateurs obligent les responsables de la politique en matière de concurrence et de protection des consommateurs à résoudre de nouveaux problèmes et à assumer de nouvelles tâches.

La loi fédérale sur les cartels et organisations analogues est en vigueur depuis 1964. Il importe de la modifier et de la compléter sur certains points. Cette révision vise à renforcer, dans le droit cartellaire, les éléments permettant

de promouvoir la concurrence, en se fondant sur l'article constitutionnel existant. Il s'agit également de mieux saisir les phénomènes de concentration économique qui s'amplifient. Il faut, de surcroît, adapter la panoplie de moyens d'action aux exigences actuelles de la politique en matière de concurrence. A ce sujet, nous vous soumettrons un projet dans le courant de l'année 1981.

La protection des consommateurs fait partie des tâches qui relèvent traditionnellement de la politique économique. Toutefois, ce n'est que sur des points particuliers et sous forme d'effets découlant indirectement d'actes législatifs visant d'autres buts que les intérêts des consommateurs sont défendus. Dans cette perspective, nous sommes disposés à tenir davantage compte des exigences que pose la protection des consommateurs et à préparer à cet effet une base constitutionnelle permettant ensuite de prendre des mesures efficaces.

De même, la situation s'est considérablement modifiée, depuis 1943, dans le champ d'application de la loi fédérale sur la concurrence déloyale. Les nouvelles structures commerciales et méthodes de vente requièrent une révision de cette loi. Celle-ci vise à empêcher l'usage des méthodes d'offre et de vente qui sont déloyales et à développer les voies de recours contre de telles méthodes.

312 Droit des sociétés anonymes

A la fin de l'année 1979, plus de 105'000 sociétés anonymes étaient inscrites au registre du commerce. Ainsi la société anonyme reste la forme de société la plus fréquemment choisie par les chefs d'entreprise. Cependant ses multiples possibilités d'utilisation ne permettent pas toujours, en l'état actuel, d'équilibrer les intérêts. Le résultat des consultations entreprises à propos des premiers projets de réforme

montre que ce sont surtout la question de la publicité et celle de la distinction entre petites et grandes entreprises qui donnent lieu aux divergences les plus prononcées. Les travaux de revision se poursuivront.

Dans le contexte de ces travaux, notamment lors de la revision de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, la question d'une plus grande transparence des transactions immobilières par des sociétés anonymes s'est posée: en effet, quelque 25 à 30'000 sociétés de cette nature exercent leur activité dans le secteur immobilier. Nous examinerons s'il est judicieux d'édicter une législation spéciale pour les sociétés immobilières et, dans l'affirmative, si celle-ci serait facilement applicable.

313 Loi concernant la protection des marques

La loi fédérale en vigueur concernant la protection des marques de fabrique et de commerce date de 1890. Elle ne répond donc plus aux exigences de l'économie contemporaine et ne tient aucun compte des efforts entrepris sur le plan international pour harmoniser les droits nationaux en matière de marques. Une revision totale de cette loi doit permettre de protéger les marques propres aux prestations de services, de faire naître le droit à la marque de l'inscription au registre ainsi que de renforcer l'obligation d'indiquer la marque. Il importe aussi d'éviter l'utilisation de signes prêtant à confusion. Compte tenu de la nouvelle évolution du droit des marques en Europe, il est probable que nous ne puissions soumettre un projet de loi aux Chambres fédérales que vers la fin de la législature.

321

Politique de stabilité

Dans la partie introductive du présent rapport (première partie, ch. 32), nous avons exposé que nous sommes parvenus, malgré une faible croissance économique, en dépit de difficultés d'ordre structurel et malgré une appréciation temporelle, mais forte du franc suisse au cours de ces dernières années, à maintenir le renchérissement et le chômage à un niveau extraordinairement bas par rapport à ce que connaissent d'autres pays. Les deux buts que nous avons visés, à savoir la stabilité de la valeur de l'argent et le plein emploi, resteront au premier plan de nos préoccupations de politique économique pour la législature à venir. Quelles seront les mesures qui nous permettront d'atteindre ces deux objectifs ? Nous ne pourrons en décider qu'à court terme, à la lumière de l'évolution de la conjoncture. Une chose est cependant certaine: aux fins de prévenir le renchérissement et de lutter contre ses effets, il importe actuellement de mener une politique de stabilité axée davantage sur le contrôle de la masse monétaire.

Avec l'adoption de l'article conjoncturel par le peuple et les cantons, la politique du même nom a trouvé une base juridique solide. Le premier acte législatif consécutif à celle-ci a été d'adopter en décembre 1978 la loi revisée sur les billets de banque. Celle-ci donne à la Banque nationale les moyens d'action nécessaires à un meilleur contrôle de la masse monétaire. Les prochaines étapes consisteront à régler l'observation de la conjoncture et les enquêtes conjoncturelles. Le projet de loi à ce sujet vise à améliorer la coordination dans ces deux domaines connexes par nature ainsi qu'à rendre les données statistiques mieux comparables pour pouvoir les intégrer plus aisément dans diverses conceptions générales (comptabilité nationale, balance des paiements, etc.).

La politique monétaire revêt une importance de premier plan pour ce qui a trait au maintien du plein emploi. Les autorités compétentes en la matière ont, en effet, les pouvoirs nécessaires à la sauvegarde de la stabilité réelle de notre monnaie et veillent ainsi à la capacité concurrentielle des produits suisses sous l'angle de leur prix. La revalorisation du franc suisse qui excède la parité du pouvoir d'achat a, toutefois, menacé à plusieurs reprises la position de l'industrie suisse d'exportation. C'est pourquoi la Banque nationale s'est efforcée en priorité, dès le mois d'octobre 1978, de maintenir le cours du franc suisse dans des limites étroites par rapport à celui du DM notamment, ce qui a permis de rattraper partiellement la hausse du cours de notre monnaie. L'évolution future des cours de change dépend, de façon décisive, de la politique monétaire et de celle des changes qui seront suivies à l'étranger, en particulier aux Etats-Unis. Cependant, nous-mêmes et la Banque nationale sommes déterminés à poursuivre la politique qui consiste à prendre le DM comme monnaie de référence, ainsi qu'à continuer de collaborer de manière pragmatique avec le Système monétaire européen (SME).

Ces dernières années, nos relations avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sont devenues plus étroites. En outre, après l'effondrement du système des parités fixes, les institutions de Bretton Woods continuent, cependant, à influer sur l'ordre monétaire international. C'est pourquoi nous avons l'intention de vous présenter, à la lumière des développements les plus récents, un rapport sur la question de l'adhésion de la Suisse à ces institutions.

La mutation structurelle accélérée, décrite de manière détaillée dans la première partie, ainsi que les problèmes et difficultés d'ordre structurel qui en découlent ne perdront probablement rien de leur actualité au cours des années à venir. Notre économie devra donc surtout faire preuve d'une grande capacité d'adaptation. A la suite de progrès techniques rapides et inéluctables, il est indispensable de modifier sans cesse les produits et les procédés de fabrication pour s'adapter aux nouvelles conditions du marché. Les mesures prises en vue de promouvoir le développement technologique et la formation devront, dans ce contexte, faciliter plus particulièrement les reconversions dans les petites et moyennes entreprises.

Les faiblesses d'ordre structurel et les difficultés d'adaptation se répercutent le plus fortement sur la situation du marché de l'emploi là où certaines branches ou entreprises prédominent par trop unilatéralement au sein d'une région. Aux fins d'éviter que l'économie nationale toute entière n'en souffre, les Chambres fédérales ont adopté, durant la législature écoulée, l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée. De surcroît, nous poursuivons nos efforts en faveur du développement économique des régions de montagne. Ce faisant, il y a lieu d'attacher une importance particulière à la coordination de toutes les activités de la Confédération qui concernent ces régions.

324.1 Marché de l'emploi et droit du travail

Les difficultés rencontrées ces dernières années, surtout les problèmes liés au chômage structurel, ont montré à l'évidence que les moyens d'action dont disposait jusqu'à présent la politique en matière de marché du travail ne répondraient plus toujours parfaitement aux exigences actuelles. Aussi, après la révision de la loi sur la formation professionnelle, s'impose-t-il de modifier la loi sur le service de l'emploi et celle sur l'assurance-chômage. Ces adaptations devraient permettre de faire reposer sur une base souple les mesures indispensables à un équilibre judicieux de l'offre et de la demande de main-d'œuvre.

Dans cette perspective, il importe de reviser la loi sur le service de l'emploi en mettant l'accent sur la coordination de l'activité des cantons en matière de placement par les pouvoirs publics. En outre, le régime transitoire de l'assurance-chômage, dont la validité expirera à la fin du mois de mars 1982, sera remplacé par un régime définitif reposant sur une loi qui réglera de façon nouvelle le domaine des prestations de l'assurance et prévoira des mesures visant à promouvoir la mobilité professionnelle et géographique. Au surplus, les indemnités de chômage partiel doivent être réglées de telle façon qu'elles aident à surmonter des fléchissements temporaires de l'emploi, sans aboutir pour autant à une sollicitation abusive des prestations de l'assurance. Nous vous soumettrons dans le courant de l'été 1980 le message à l'appui de cette nouvelle loi sur l'assurance-chômage, tandis que le projet de nouvelle loi sur le service de l'emploi sera prêt dans la seconde moitié de la législature.

La loi sur le travail à domicile qui date de 1940 doit être révisée aux fins de pallier diverses carences relevant de la

technique législative. Il importe en outre d'accroître du même coup la protection du travailleur à domicile. La principale innovation prévoit de mettre sur un pied d'égalité les travailleurs à domicile et ceux qui oeuvrent au sein d'une entreprise, pour ce qui est de leur droit au salaire lorsque leur travail est identique ou comparable. Nous soumettrons prochainement au Parlement le message à l'appui du projet de révision de la loi sur le travail à domicile.

En 1976, le peuple et les cantons ont rejeté tant l'initiative populaire que le contre-projet sur la participation. Cette question qui n'a, toutefois, rien perdu de son actualité, continue de prêter à controverses. Compte tenu des différentes interventions parlementaires qui ont été déposées à ce sujet, les Chambres fédérales auront à examiner les solutions possibles dans ce domaine.

324.2 Population étrangère

Les dispositions régissant l'admission des étrangers ayant été rendues plus rigoureuses depuis 1970, l'effectif de la population étrangère résidente a pu être stabilisé. Il a même connu une notable régression sous l'effet du fléchissement de l'activité consécutif à la récession. La nouvelle loi sur les étrangers, dont le projet est pendant devant les conseils législatifs, devrait conférer aux étrangers habitant la Suisse un statut qui leur permette de s'intégrer progressivement dans notre communauté nationale. Au surplus, elle devrait créer le cadre juridique permettant d'obtenir un rapport équilibré entre population suisse et population étrangère vivant dans notre pays.

325.1 Banques

Le secteur des banques, l'une des principales branches de notre économie nationale, a connu une évolution notable au cours des années passées. Celle-ci s'est accompagnée d'une expansion en partie réjouissante. Le législateur se doit de tenir compte de la nouvelle situation qui en résulte. Dès lors, une revision totale de la loi sur les banques est indispensable. Un groupe de travail a déjà discuté à fond de multiples problèmes qui se posent dans ce domaine. Parmi les points les plus importants de cette revision, il y aura la garantie des avoirs des déposants. Une attention particulière sera aussi vouée à la procédure de succession et à celle de faillite dans leurs rapports avec la loi sur les banques. Nous vous soumettrons un projet à ce sujet dans le courant de la législature.

325.2 Assurances

Dans le domaine des assurances, les imbrications internationales sont nettement perceptibles. Ainsi la politique suivie par les Communautés européennes en vue d'harmoniser le droit régissant la surveillance des assurances (sans l'assurance-vie) désavantage les pays qui ne font pas partie de la CEE. Un accord à conclure avec les autorités des Communautés européennes concernant le droit d'établissement devrait obliger celles-là à renoncer aux dispositions défavorables aux compagnies suisses d'assurance. Mais pour y parvenir la Suisse devra renoncer à la garantie sous forme de caution et la remplacer par un nouveau système qui, à l'avenir, continue à protéger efficacement les assurés. La loi fédérale de 1979 sur les cautions à fournir par les compagnies d'assurance devra être modifiée et sera complétée

par une loi de garantie dans les branches autres que celle de l'assurance-vie. La commission d'experts chargée d'élaborer un projet de loi a commencé ses travaux.

325.3 Industrie horlogère

La validité de l'arrêté fédéral sur le contrôle officiel de la qualité dans l'industrie horlogère suisse expirera à la fin de l'année 1981. Nous nous efforcerons de trouver, avec le concours de l'industrie horlogère, une solution qui tienne dûment compte des intérêts de cette branche et de sa situation très exposée sur les marchés internationaux.

325.4 Tourisme

La nouvelle conception du tourisme constitue le fondement d'une politique globale en matière de tourisme et met en évidence les buts et les stratégies propres à assurer un développement harmonieux du tourisme dans notre pays. Elle contient également des principes à appliquer, en matière d'aménagement du territoire, à l'octroi de concessions et à la délivrance d'autorisations pour les installations de transport servant au tourisme. Elle présente, de surcroît, les objectifs du futur développement touristique dans les régions de montagne. Le tourisme doit rester avant tout du ressort de l'initiative privée. Cependant, il ne saurait se passer de l'aide de la Confédération. La conception du tourisme fournit précisément une base nous permettant d'engager des moyens financiers et de prendre des mesures de façon judicieuse. Il importe cependant que les autres autorités et les particuliers s'appuient aussi sur cette conception.

331 Politique d'aménagement et d'organisation du territoire

Avec la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1er janvier 1980, les autorités de la Confédération, des cantons et des communes disposent d'une base commune pour prendre des mesures influant sur l'utilisation du sol et le régime de l'habitat, c'est-à-dire axées sur les buts visés par la politique en matière d'aménagement du territoire. Sont donc au premier plan un usage ménager du sol, qui est un bien inextensible, ainsi que le maintien d'une structure équilibrée, décentralisée et mixte de l'habitat qu'il importe donc de promouvoir. Sur le plan fédéral, il s'agira au cours des années à venir de planifier nos propres tâches dont l'accomplissement influe sur l'aménagement et l'organisation du territoire et de les ordonner dans un cadre général commun. Il faudra, à cette fin, réexaminer des plans sectoriels et des conceptions générales, les adapter et en élaborer de nouvelles dans certains domaines. C'est à ce prix seulement que la Confédération parviendra à faire connaître concrètement ses tâches aux cantons et à leur permettre d'en tenir compte dans leurs plans directeurs.

A l'heure actuelle, seuls deux tiers environ du territoire de notre pays ont fait l'objet des mensurations cadastrales prévues par le code civil. Le défaut de mensurations et, partant, de plans freine l'introduction du registre foncier fédéral, ce qui ne va pas sans créer de nombreuses difficultés.

Pour des motifs d'ordre tant juridique qu'économique, il importe donc d'accélérer les travaux de mensuration cadastrale. Des subventions fédérales plus conséquentes et le recours à des techniques modernes moins coûteuses permettront de mener à chef le premier cadastre de la Suisse d'ici à l'an 2000 (programme 2000).

La validité de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger expirera en 1982. Il conviendra à ce moment de remplacer cet arrêté par une loi fédérale. Lors de cette révision, il importera au premier chef - surtout dans la perspective de l'initiative populaire pendante - de rendre plus rigoureux les critères dont dépend l'octroi de l'autorisation d'acquérir des résidences secondaires qui ne sont pas exploitées comme un hôtel. A titre complémentaire, on peut envisager d'établir une législation spéciale sur les sociétés immobilières.¹⁾

332 Agriculture et sylviculture

332.1 Agriculture

Les objectifs et la conception de notre politique agricole ont été exposés par le menu dans notre cinquième rapport sur l'agriculture qui date de 1976. En soutenant l'amélioration des conditions de production, en assurant un revenu équitable par une politique appropriée en matière de prix et de débouchés ainsi que par le truchement de mesures complémentaires de politique régionale et de nature sociale, nous devrions permettre à notre agriculture de remplir sa mission vitale le plus judicieusement possible, à savoir pourvoir à l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires ainsi que préserver les paysages et l'environnement.

Au cours de ces années passées, l'agriculture a, pour l'essentiel, pu suivre les autres secteurs économiques en ce qui concerne l'évolution des revenus. Toutefois, les différences de revenu au sein même de l'agriculture restent considérables, notamment entre les régions du Plateau et celles de montagne. Dans cette perspective, les nouvelles subventions à l'exploitation agricole apporteront une amélioration à

1) Cf. chiffre 312.

partir de 1980, là où les conditions de production sont les plus difficiles. De même, la modification en 1979 de la loi fédérale sur les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans commencera à porter effet.

Ces derniers temps, l'autoapprovisionnement du pays en denrées alimentaires s'est plutôt amélioré. Du même coup, le danger de production excédentaire s'est accru. Pour le lait, il a été nécessaire d'instaurer en 1977 une limitation individuelle de la garantie du prix (contingentement). Dans le domaine de la viande de boucherie et des œufs, les possibilités de production ont été restreintes en vertu d'une révision de la loi sur l'agriculture, achevée en 1979 (art. 19, lettres a à f). Les nouvelles dispositions favorisent de nouveau les exploitations paysannes aptes à se développer.

Dans le domaine de la lutte contre les épizooties, on a prévu d'édifier un nouveau bâtiment destiné à abriter l'Institut fédéral des vaccins qui est actuellement implanté à Bâle. Compte tenu du danger constant que représentent pour les animaux domestiques les épizooties qui sévissent dans le monde entier, il importe que notre pays dispose d'un Institut national efficace.

En relation avec les problèmes du fermage, il convient d'intensifier les efforts pour parvenir à des rapports plus équilibrés entre bailleur et fermier. La diminution des surfaces exploitables par l'agriculture, les investissements toujours plus importants nécessaires à l'exploitation d'un domaine ainsi que la tendance à accroître la superficie des zones à bâtir, exigent que l'on réexamine, sans retard, la durée des fermages, la protection contre leur résiliation, les dispositions relatives au service de l'intérêt en la matière ainsi que l'affermage par parcelles. Les projets de révision feront l'objet d'une procédure de consultation.

332.2 Sylviculture et industrie du bois

La politique de la Confédération en matière forestière vise à créer, en faveur de la sylviculture et de l'industrie du bois, une situation leur permettant d'entretenir et d'exploiter rentablement nos forêts. De surcroît, les mesures de police, telles que l'interdiction de déboiser, sont prises pour sauvegarder la forêt. A l'avenir, notre pays devrait avoir un intérêt accru pour le bois indigène, à la fois matière première et source d'énergie. Il en va de même pour les emplois dans l'économie forestière et l'industrie du bois.

333 Habitat et construction

333.1 Politique en matière de construction de logements et droit régissant le contrat de bail

La validité de la loi fédérale sur l'amélioration des conditions de logements dans les régions de montagne expirera à la fin de l'année 1980. Compte tenu de l'important retard à rattraper dans l'assainissement des logements des régions alpines et préalpines de notre pays, une prorogation de dix ans s'impose. A cette occasion, les régions de montagne seront délimitées avec plus de précision et les subventions des cantons aux frais d'assainissement seront échelonnées d'après leur capacité financière. Un message à ce sujet vous sera présenté au début de 1980.

Depuis que la validité de l'arrêté fédéral sur la surveillance des prix a expiré à la fin de l'année 1978, celle de l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, est limitée aux communes qui souffrent encore d'une pénurie de logements ou d'un manque de locaux commerciaux. Cependant, à la fin de l'année 1982, sa validité s'éteindra à son tour. Une commission d'experts examine

actuellement le problème d'une revision totale du droit régissant le contrat de bail. Il s'agit au premier chef, comme par le passé, d'établir des dispositions propres à assurer une protection équitable contre les résiliations abusives. Ainsi la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure les dispositions en vigueur qui visent à prévenir les abus dans le secteur locatif peuvent être intégrées dans le droit ordinaire revêt une importance particulière. Nous vous soumettrons en temps utile, c'est-à-dire avant l'expiration de l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, un message sur la revision du droit régissant le contrat de bail.

333.2 Politique relative au marché de la construction

Exprimée en prix constants, l'activité du secteur de la construction a diminué de 30 pour cent au total de 1973 à 1977. Au moyen de divers programmes visant à procurer du travail, nous avons tenté d'atténuer cette régression par rapport à une apogée qui était sans aucun doute excessive. En 1977, on a enregistré une détente dans le secteur privé, ce qui a conduit, en 1978, à une reprise générale de l'activité dans la construction.

En 1976, la part des commandes publiques dans le volume total des constructions avait atteint son point culminant avec 46,9 pour cent. En 1978, elle était encore de 40,4 pour cent. En consolidant cette part des investissements dans les constructions pour tenir dûment compte de l'évolution des besoins, les autorités contribuent largement à équilibrer l'activité dans ce secteur.

Hormis les constructions pour son propre usage, qui représentent un septième des investissements publics en matière de construction, la Confédération ne dispose pas de moyens d'action directs pour atteindre le but visé. C'est pourquoi

des informations aussi amples que possible sur les projets de construction des pouvoirs publics revêtent une importance de premier plan. Dans notre programme pluriannuel des constructions civiles de la Confédération pour les années 1979 à 1983¹⁾, nous vous avons renseignés sur nos projets. Au surplus, nous vous soumettons chaque année un message relatif aux projets de constructions militaires.

34 ENERGIE ET TRANSPORTS

341 Energie

341.1 Fondements juridiques d'une politique suisse en matière d'énergie

Le rapport final de la Commission fédérale pour la conception globale de l'énergie (CGE) met en lumière les options fondamentales entre lesquelles la politique future de la Suisse en matière d'énergie aura à choisir. Une telle politique doit s'efforcer de réduire notre dépendance des importations de pétrole et de traduire rapidement dans les faits les postulats en la matière, c'est-à-dire les économies d'énergie, le remplacement du pétrole et de ses dérivés ainsi que la recherche dans le domaine énergétique.

Pour atteindre ces buts, il importe d'utiliser et d'étendre, en premier lieu, les possibilités offertes par le droit actuel, tant fédéral que cantonal, ainsi que de renforcer la coopération sur tous les plans. Les efforts de la Confédération, surtout en matière de coordination des politiques énergétiques des cantons, de recherche, d'information et de vulgarisation sur l'énergie seront intensifiés.

1) FF 1978 I 561

En vertu du droit en vigueur, les cantons ont des attributions étendues, avant tout dans le domaine des économies d'énergie, de l'utilisation rationnelle de celle-ci et du développement de nouvelles technologies énergétiques. La compétence de la Confédération se limite à l'énergie nucléaire, aux oléoducs et gazoducs ainsi qu'au transport et à la distribution d'énergie électrique. Pour pouvoir réaliser une politique énergétique ample et cohérente, la Confédération se doit d'examiner la possibilité d'insérer un article sur l'énergie dans la constitution ainsi que la Commission pour la conception globale de l'énergie l'a proposé à la majorité de ses membres. Compte tenu de l'évolution inquiétante qui se dessine dans le secteur du pétrole, cet article constitutionnel revêt une importance d'autant plus grande que la Confédération ne saurait, à moins d'une forte aggravation de la situation, se prévaloir du droit d'urgence pour instaurer une réglementation à long terme du secteur de l'énergie. C'est pourquoi nous avons l'intention de vous soumettre, au terme de la procédure de consultation sur le rapport final de la Commission CGE, des propositions relatives à la future politique de la Confédération en matière d'énergie.

341.2 Energie nucléaire

Le nucléaire est un agent énergétique important. Au cours de ces dernières années, la résistance à l'énergie nucléaire s'est, toutefois, accrue partout dans le monde. Les causes en sont multiples. L'une d'elles qui nous paraît essentielle est que les techniques d'utilisation pacifique de l'énergie atomique ne sont pas sans plus compréhensibles au simple citoyen. La peur de la radioactivité est donc profondément enracinée.

La loi actuelle sur l'énergie atomique ne répond plus aux exigences normatives qui devraient régir l'utilisation d'une technologie aussi complexe. En outre, l'arrêté fédéral de 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique, arrêté qui apporte une première amélioration, expirera à la fin de l'année 1983. Une revision totale de cette loi est en cours. Nous entendons ainsi faire en sorte que l'énergie atomique puisse continuer à être utilisée à des fins pacifiques. De toute façon, on ne saurait autoriser la construction d'un nombre plus élevé de centrales nucléaires que ne le requiert impérieusement notre approvisionnement en énergie.

Il importera également de régler de façon nouvelle la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire. Afin de parvenir à une protection financière aussi étendue que possible des personnes susceptibles de subir un dommage, nous envisageons une assurance privée d'au moins 200 millions de francs, à laquelle viendraient s'ajouter une assurance fédérale jusqu'à concurrence d'un milliard de francs au total ainsi qu'une réglementation complémentaire pour les grands dommages. Un message à l'appui d'un projet de loi y relatif vous a déjà été remis.

341.3 Energie hydraulique

Une utilisation accrue des forces hydrauliques peut modestement contribuer au remplacement du pétrole par l'électricité. La loi fédérale actuelle sur l'utilisation des forces hydrauliques constitue, certes, une base valable à cet égard. Mais elle porte sur l'utilisation de forces hydrauliques inexploitées et néglige la possibilité d'user de technologies plus modernes pour remplacer les anciennes installations hydroélectriques. Une revision de la loi sur ce point nous permettra de promouvoir la modernisation des installations existantes. Ce faisant, nous veillerons dans la

mesure du possible à ne pas empiéter sur la souveraineté cantonale en matière d'exploitation des eaux. On veillera en outre plus particulièrement à éviter d'éventuels conflits d'objectifs entre une meilleure utilisation des forces hydrauliques, d'une part, et la protection de l'environnement, d'autre part, notamment celle du paysage. Un projet vous sera soumis en 1983 si possible.

342 Transports et communications

342.1 Conception globale des transports et fondements juridiques

Le rapport final de la Commission pour la conception globale suisse des transports (CGST) a été publié au début de 1978. La procédure de consultation y relative est terminée. Dès que les avis exprimés auront été analysés, nous vous soumettrons un message à l'appui d'une revision des articles de la constitution fédérale s'appliquant aux transports.

Cette revision vise à ordonner systématiquement le droit régiissant tous les modes de transport, dispersé jusqu'ici dans divers textes, ainsi qu'à jeter la base indispensable à la mise en oeuvre d'une politique englobant tous les modes de transport. Cette politique vise notamment à coordonner l'aménagement des voies de communication sur le plan national, compte tenu des exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de l'approvisionnement en énergie, à instaurer une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des transports, à réduire les distorsions dues à la concurrence ainsi qu'à régler le financement des dépenses de la Confédération pour les divers modes de transport.

Une politique globale en matière de transports implique que les tâches nationales à accomplir dans ce domaine soient redéfinies par le menu selon de nouvelles dispositions

constitutionnelles et qu'elles soient mieux délimitées par rapport aux attributions des cantons. Dès lors, il importe de définir à nouveau les réseaux nationaux. En outre, pour chaque mode de transport, il s'agit de dégager les tâches de la Confédération en appliquant les mêmes critères. Nous préparons à cet effet une loi générale sur les transports, qui devra régler les modalités de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ainsi que leur collaboration en matière d'aménagement, de construction, d'entretien et d'exploitation des installations de transport. Ce faisant, il est particulièrement urgent de définir les attributions en matière de planification et de financement de nouvelles lignes ferroviaires, cela tant pour les liaisons nationales que sur le plan régional et local.

Il ressort du compte routier que les véhicules lourds ne couvrent qu'environ la moitié des frais d'entretien et d'aménagement de routes qu'ils causent. Ils bénéficient ainsi, sur le chemin de fer, d'un avantage concurrentiel. De leur côté, les entreprises étrangères de transports routiers jouissent d'un avantage considérable dans la mesure où leurs véhicules traversent la Suisse sans faire le plein de carburant, empruntant donc nos routes sans participer à leur financement. Aux fins de parer à cette situation, nous entendons instaurer une redevance sur le trafic des poids lourds avant de vous présenter notre projet détaillé relatif à la conception globale des transports. Un message à l'appui de la modification constitutionnelle nécessaire vous sera adressé au début de 1980.

La plupart des entreprises de transport au bénéfice d'une concession ne parviennent pas à équilibrer leurs comptes. C'est pourquoi la loi sur les chemins de fer prévoit le versement par la Confédération et les cantons de subventions destinées à des améliorations techniques, à la modernisation de l'exploitation et à l'exécution de travaux de protection

contre les forces naturelles. Afin d'assurer la participation de la Confédération à ces prestations, le Parlement ouvre périodiquement des crédits de programme. Comme les moyens disponibles à ce titre seront épuisés vers la fin de l'année 1981, nous vous présenterons une nouvelle demande de crédit en 1981.

En prévision de la réalisation des exigences prévues par la conception globale suisse des transports, il importe que les chemins de fer soient plus libres dans leur gestion et leur exploitation. Pour permettre d'atteindre ce but, l'arrêté sur la formation des tarifs des chemins de fer, dont la validité expirera le 30 avril 1981, ne devrait pas être prorogé, mais intégré, au besoin, dans une nouvelle loi sur les transports. Le projet y relatif devra unifier, remodeler et grouper les dispositions concernant les transports qu'effectuent les entreprises publiques. A l'avenir, seule la surveillance des tarifs devrait incomber au Conseil fédéral. Quant à l'approbation des tarifs, elle n'est prévue que dans des cas particuliers. Ce projet de loi énoncera également le principe selon lequel les prestations d'intérêt général exigées par les autorités politiques devront être payées par elles. Le projet vous sera soumis en 1980.

La Confédération a accru le nombre de jours de repos auquel a droit son personnel et a aussi étendu le droit aux vacances. L'application de cette réglementation au personnel des entreprises de transport au bénéfice d'une concession (ETC) requiert une révision de la loi sur le travail. Il s'ensuivra que les ETC devront augmenter l'effectif de leur personnel, d'où des déficits plus élevés à la couverture desquels la Confédération devra participer. Si nous nous efforçons de promouvoir une réglementation du travail aussi sociale que possible au sein des ETC, nous devons aussi veiller à ce que les charges financières supplémentaires de la Confédération soient limitées au strict nécessaire. Une solution de compromis acceptable se dessinant à ce sujet, un projet sera soumis aux Chambres fédérales en 1980.

Pour que les chemins de fer puissent disposer d'une marge de manœuvre plus étendue pour développer leur infrastructure tant sur le plan du trafic régional et local qu'en ce qui concerne le trafic à grande distance et international, la loi sur les chemins de fer doit les doter de moyens d'action leur permettant de réserver les terrains nécessaires aux installations ferroviaires. Ainsi, la pratique qui a donné satisfaction pour la construction des routes nationales sera reprise pour le secteur ferroviaire. Le projet de révision que nous vous présenterons en 1980 ne préjugera cependant en rien le nouveau droit des transports établi selon les recommandations et les propositions de la CGST.

Grâce à l'augmentation prochaine de la capacité de transit de la ligne du Lötschberg, il est certes possible de différer encore quelque peu la construction d'une nouvelle transversale ferroviaire à travers les Alpes. Toutefois, il sera indispensable de prendre, d'ici peu, une décision de principe sur le choix de l'axe (Gotthard ou Splügen) parce que les CFF et les chemins de fer des Etats voisins sont obligés d'axer leur politique d'investissement sur le tracé choisi. Le caractère supranational de cette décision implique que l'attitude de nos voisins soit connue en temps utile. Dès que nous connaîtrons leur avis, nous vous soumettrons un message sur le choix du tracé.

Le Conseil fédéral reconnaît l'opportunité d'aménager la ligne du Zurichberg. Celle-ci créerait les conditions permettant d'assurer un trafic de banlieue adéquat dans toutes les directions tout en déchargeant la gare principale de Zurich du trafic régional. Toutefois, on peut se demander dans quelle mesure la Confédération devrait assumer de nouvelles tâches sur le plan du trafic régional dans les agglomérations. Or ses possibilités financières sont limitées en

l'occurrence. De surcroît, il importe d'examiner ce nouvel engagement de la Confédération dans l'optique d'une nouvelle répartition des tâches entre le pouvoir fédéral et les cantons. Nous sommes toutefois disposés à soumettre aux Chambres fédérales, à bref délai, un projet concernant la construction de la ligne ferroviaire du Zurichberg; cependant, celui-ci ne portera que sur l'autorisation de construire la nouvelle ligne.

L'aéroport de Genève-Cointrin est l'un des principaux points d'accès à notre territoire et de sortie de Suisse. Aussi envisage-t-on de le raccorder au réseau CFF par une ligne d'environ 2,5 Km. Un message y relatif vous a déjà été remis.

342.3 Routes

Près des trois cinquièmes du réseau des routes nationales dont l'Assemblée fédérale a décidé la construction sont achevés et ouverts à la circulation. Un autre cinquième est actuellement en construction. Etant donné que le réseau des routes nationales fait partie intégrante du réseau de voies de communication d'importance nationale, proposé par la CGST, nous entendons l'achever selon un programme de construction que nous réexaminerons périodiquement.

Les cantons assument de lourdes charges d'exploitation et d'entretien des routes nationales; il est donc impérieux de leur allouer des subventions. Cela exige toutefois une nouvelle réglementation constitutionnelle qui devrait, autant que possible, être établie lors de la refonte des articles de la constitution concernant les transports (CGST), et conformément à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Parallèlement à la poursuite de la construction des routes nationales, il convient de continuer à améliorer les routes principales selon des programmes pluriannuels à établir périodiquement. En effet, d'après la CGST, une partie de ces routes devrait être rattachée au réseau d'importance nationale.

Nous continuerons de veiller à ce que la législation sur la circulation routière tienne compte des progrès de la science et de la technique de manière à répondre aux exigences touchant la sécurité du trafic et la protection de l'environnement.

342.4 Aviation civile

Depuis notre rapport de 1953 sur l'organisation des transports aériens suisses et sur la politique y relative de la Suisse, la navigation aérienne a connu une expansion considérable. De nouveaux aspects et de nouveaux problèmes revêtant une grande importance politique sont apparus. C'est pourquoi nous élaborerons en 1980 un rapport sur la politique en matière de navigation et de transport par la voie des airs. Ce document exposera les principaux problèmes qui se posent en l'occurrence ainsi que diverses possibilités de les résoudre. Il permettra également de faire le point. Dès lors, il servira de base à la révision totale de la législation sur la navigation aérienne.

Le raccordement de la Suisse aux lignes aériennes internationales et intercontinentales revêt une très grande importance pour un pays situé au centre de l'Europe. Même en faisant des prévisions prudentes, force est d'admettre que bientôt la capacité actuelle de nos aéroports ne permettra plus de faire face à l'augmentation du trafic aérien. C'est pourquoi la Confédération devra encore allouer durant cette

législature des subventions pour permettre la réalisation de projets de construction dans nos trois aéroports de Zurich, Genève et Bâle. Il sera tenu compte de la situation des finances fédérales lors de la fixation des taux de subvention.

35

FINANCES PUBLIQUES

351 Conception du rétablissement de l'équilibre des finances fédérales

Ainsi que nous l'avons déjà exposé dans la première partie du présent rapport, le déséquilibre des finances de la Confédération s'est progressivement accentué depuis le début des années septante. Pour ce qui est des recettes, le produit des droits de douane sur les importations, qui a diminué depuis 1972, s'est stabilisé dès 1976. Aujourd'hui, ce genre de recettes ne constitue plus et de loin l'essentiel des ressources de la Confédération. D'autre part, le peuple a refusé d'accorder à la Confédération les nouvelles sources de recettes destinées à remplacer les anciennes et indispensables pour couvrir les nouvelles dépenses ou le surplus de charges financières.

Dans cette situation, il était inévitable de freiner plus fortement l'accroissement des dépenses. En établissant un budget de plus en plus serré, on a tout d'abord restreint la marge de manœuvre du gouvernement et celle de l'administration. Les divers trains de mesures d'économie arrêtés depuis 1973 ont en outre permis d'améliorer les chiffres du budget pour 1980 de quelque 1,7 milliard de francs. De ce montant, 1,4 milliard de francs sont imputables à des compressions de dépenses, tandis que près de 300 millions de francs proviennent d'augmentations de recettes. En dépit de ces mesures draconiennes prises en matière de dépenses, le

plan financier de la législature 1981 - 1983 fait ressortir des perspectives qui sont loin d'être réjouissantes:

Budget 1980	Plan financier		
	1981	1982	1983
millions de francs			

Chiffres du plan financier

sans les mesures constitutionnelles et légales

- Dépenses	17 337	17 629	18 680	18 868
- Recettes	16 046	15 751	16 713	16 840
- Déficits (arrondis)	-1 300	-1 880	-1 970	-2 030

Dans cette situation, il est indispensable de prendre d'autres mesures aux fins de rétablir l'équilibre des finances de la Confédération. C'est ce qu'exigent du reste les motions qui ont été adoptées par les deux Chambres au cours de la session de décembre 1979. Pour pouvoir vous présenter un programme cohérent d'assainissement à long terme, nous avons donc renoncé, en connaissance de cause, à vous proposer des mesures à court terme déjà avec le budget 1980. Une des raisons principales qui nous ont incités à prendre cette décision est que nous aurions dû, à cet effet, recourir au droit d'urgence. En revanche, nous nous sommes fixé comme but de parvenir à réduire notablement le déficit du ménage fédéral vers la fin de la présente législature, c'est-à-dire en 1983. Cet objectif ne sera pas atteint sans de nouvelles compressions des dépenses. Ces compressions:

- toucheront aussi bien le domaine propre de la Confédération que celui des transferts,
- impliqueront une répartition des tâches plus rationnelle entre la Confédération et les cantons,
- et exigeront toute une série de modifications de lois et d'articles constitutionnels.

Malgré les difficultés toujours plus nombreuses qu'il provoque, le blocage des effectifs du personnel sera maintenu.

Nous vous soumettrons prochainement un premier projet vous proposant des modifications constitutionnelles et législatives qui devraient permettre de réaliser des économies de l'ordre de 650 millions de francs en 1981, de 780 millions de francs en 1982 et de 430 millions de francs à partir de 1983. Nous prévoyons de réduire durablement nos dépenses (de 400 millions de francs au total) dans le domaine des transferts aux cantons et dans celui des prestations en faveur des consommateurs. Au surplus, nous projetons, à titre de mesure temporaire, de réduire les subventions et les emprunts de 10 pour cent en 1981 et 1982. Le rapport sur le plan financier de la législature 1980 - 1983 renseigne de façon détaillée sur les diverses mesures d'économie.

Une première série de propositions de modifications touchant la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération (cf. ch. 23), élément capital de notre politique générale, ne vise pas seulement à désimbriquer certaines attributions, mais encore à décharger la Confédération d'une dépense de quelque 200 millions de francs. Nous vous soumettrons ce projet dans la seconde moitié de l'année 1980, lorsque la procédure de consultation sera close.

S'agissant des recettes, nous nous attacherons à maintenir au-delà de 1982 l'impôt sur le chiffre d'affaires et celui de défense nationale dont les produits additionnés représentent une bonne moitié des recettes fiscales de la Confédération. En l'occurrence, l'impôt de défense nationale sera quelque peu abaissé aux fins de compenser les effets de la progression à froid, alors que l'impôt sur le chiffre d'affaires sera légèrement augmenté. Le paragraphe suivant (ch. 352) expose en détail ce projet. Compte tenu des déficits probables des finances fédérales, il convient en outre de mieux user des possibilités qu'offre la constitution

actuelle d'assujettir certains produits à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Nous envisageons donc, à partir de 1981, d'appliquer au tabac le taux d'imposition maximum et de frapper à nouveau de l'impôt sur le chiffre d'affaires l'électricité, le gaz, ainsi que les combustibles et carburants.

Nous avons, de surcroît, l'intention d'instaurer une redevenance sur le trafic des poids lourds¹⁾. Celle-ci devrait rapporter 350 millions de francs environ. Le message à l'appui du projet de base constitutionnelle que nous vous proposons de créer à cet effet vous sera remis prochainement.

352 Régime des finances fédérales

Un des principaux objectifs de la législature écoulée, à savoir l'assainissement durable des finances de la Confédération, n'a malheureusement pas pu être atteint. Certes, nous sommes parvenus à réaliser des économies substantielles grâce, notamment, à l'adoption, en 1977, de la loi instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales. En revanche, nos efforts visant à développer les recettes n'ont guère donné de résultats. En 1977 puis en 1979, le peuple et les cantons ont rejeté par deux fois le projet d'un nouveau régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et d'un impôt fédéral direct.

Les conditions dans lesquelles se présente la réforme du régime des finances fédérales ne sont, cependant, plus les mêmes qu'en 1977 et 1979, étant donné que la validité de la base constitutionnelle qui permet de percevoir l'impôt de défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires expirera à la fin de 1982. C'est donc au plus tard cette année-là que le peuple et les cantons auront à se prononcer sur un projet de régime financier, faute de quoi la Confédération perdrait ses deux principales sources de recettes qui lui rapportent

1) Cf. aussi chiffre 342.1.

ensemble plus de 7 milliards de francs chaque année. A cette occasion, nous ne prévoyons pas d'apporter des modifications fondamentales au système fiscal. Toujours est-il qu'il importera pour l'impôt de défense nationale de compenser ou, pour le moins, d'atténuer les effets de la progression à froid. La diminution du produit fiscal qui s'ensuivra sera de l'ordre de 300 millions de francs par an, perte qui devra être forcément compensée par un ajustement de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En outre, la Confédération devra pouvoir disposer alors de recettes annuelles supplémentaires se montant à 500 millions de francs. On atteindra le total de quelque 800 millions en portant les taux actuels de l'Icha, qui sont respectivement de 5,6 et 8,4 pour cent, à 6,6 et 9,9 pour cent.

353 Subventions et dépenses de transfert

Pour pouvoir mieux contrôler l'évolution des transferts, nous préparons un projet de loi-cadre sur les subventions. Celle-ci établira les principes applicables à l'ensemble de la législation en matière de subventions; ces principes sont les suivants: subsidiarité de la subvention, participation des cantons, péréquation financière, limitation et dégression des subventions et prise en considération de la situation économique des bénéficiaires. Les lois, arrêtés et ordonnances existants seraient périodiquement réexaminés sous l'angle de leur conformité à ces principes. La deuxième partie de ce projet de loi contiendra les prescriptions directement applicables à l'octroi des subventions, notamment la manière de traiter les cas de peu d'importance, la détermination des frais à prendre en compte pour le calcul de la subvention, la fixation de subventions forfaitaires ainsi que les cas de double subventionnement. Enfin, la troisième partie de la future loi réglera la procédure à suivre dans ce domaine. Un avant-projet de cette loi fera l'objet d'une procédure de consultation qui sera engagée au cours du premier semestre de 1980.

Au cours de ces dernières années, la péréquation financière assurée par la Confédération a été progressivement améliorée et développée. Par notre message du 26 novembre 1979, nous vous avons proposé d'affiner la répartition des parts cantonales au produit de l'impôt de défense nationale. Toutefois, nous continuons de nous préoccuper à long terme de revoir et de refondre complètement le système de la péréquation financière. Cet objectif ne pourra, cependant, être atteint qu'une fois que les finances fédérales auront été assainies et reposeront sur un régime financier durable. Au surplus, la révision de la péréquation financière est directement liée à la question de l'harmonisation fiscale et à la modification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons¹⁾.

Lors de la mise en oeuvre des propositions relatives à cette nouvelle répartition des tâches, il sera indispensable de prendre des mesures d'appoint en matière de péréquation financière. Nous voulons éviter ainsi que la désimbrication des tâches, souhaitable pour des raisons de politique générale et de politique financière, ainsi que la renonciation à divers montants transférés qui en résulterait ne conduisent - faute de contre-mesures - à un affaiblissement des effets positifs que cette péréquation a produits jusqu'ici. Il est donc prévu de contrebancer les répercussions négatives que subiraient les cantons en augmentant leurs parts au produit de l'impôt de défense nationale.

1) Cf. chiffre 22.

En 1977, le peuple et les cantons ont accepté l'article 42 quinque de la constitution fédérale. Celui-ci fait un devoir à la Confédération de veiller, avec la collaboration des cantons, à l'harmonisation des impôts directs fédéraux, cantonaux et communaux. C'est à cette fin que la Confédération doit énoncer des principes applicables à la législation des cantons et des communes en matière d'assujettissement à l'impôt, l'objet de celui-ci, la période fiscale, le droit régissant la procédure en matière fiscale ainsi que le droit pénal fiscal. Pour remplir ce mandat, il y a lieu de préparer deux lois fédérales, à savoir une loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (loi-cadre) et, d'après les mêmes principes d'harmonisation, une loi sur l'impôt fédéral direct (loi sur l'impôt fédéral).

Le projet de loi sur l'impôt fédéral est prêt depuis 1974; celui de loi-cadre a fait l'objet d'une procédure de consultation en 1978. La Commission de coordination pour l'harmonisation fiscale a remanié ces projets jusqu'à la fin de 1979 en tenant compte des résultats de la consultation. La Conférence des chefs des départements cantonaux des finances examinera les nouveaux projets au début de l'année 1980. Le message à l'appui de ces deux lois devrait, dans la mesure du possible, être remis aux Chambres fédérales avant la votation populaire sur le régime des finances fédérales.

Selon l'Accord conclu le 22 juillet 1972¹⁾ avec la CEE, la Suisse s'est engagée à transformer ses droits de douane en redevances intérieures après une période transitoire. Les droits d'entrée les plus importants sont ceux qui frappent les huiles minérales (produit 1978: 2'163 millions de francs) et les automobiles (186 millions de francs). Tandis que l'article 41ter, 4e alinéa, lettre a, de la constitution autorise la perception d'un impôt de consommation sur le pétrole et le gaz naturel, une base constitutionnelle fait défaut pour l'imposition des automobiles. Il importe, par conséquent, de compléter la constitution sur ce point. Nous partons de l'idée que la transformation des droits de douane en impôts de consommation n'aura pas pour effet d'accroître les recettes de la Confédération.

4

POLITIQUE SOCIALE, SANTE ET ENVIRONNEMENT

41

PREVOYANCE SOCIALE

411

Assurance-vieillesse et survivants

Depuis l'acceptation, en décembre 1972, du nouvel article constitutionnel 34quater, la politique suisse en matière de prévoyance sociale touchant la vieillesse, le décès et l'invalidité repose sur le principe dit des trois piliers. En vertu de ce principe, la prévoyance publique (AVS = premier pilier) doit assurer la couverture du minimum vital, la prévoyance professionnelle (caisse de retraite, associations syndicales = 2e pilier) permettre au retraité de maintenir un train de vie raisonnablement comparable à celui dont il jouissait comme travailleur, et la prévoyance individuelle

1) RO 1972 3119

(épargne privée, achat de logement, assurances privées, etc. = 3e pilier) satisfaire les besoins et les exigences qui sortent des limites susmentionnées. Le ralentissement de la conjoncture intervenu depuis lors a quelque peu freiné les efforts tendant à atteindre ces objectifs. Le principe des trois piliers n'en garde pas moins toute sa valeur et continuera de régir notre politique en matière de prévoyance sociale.

Dans le domaine de la prévoyance publique, la 9e révision de l'AVS a permis, en premier lieu, de consolider les bases financières de l'AVS et de l'AI. Leurs effets, qui ne se feront réellement sentir que dans quelques années, devraient permettre de rééquilibrer les comptes de l'AVS d'ici à la fin de la nouvelle législature. Cela ne veut certes pas dire que l'équilibre soit assuré pour autant à très long terme, mais nous estimons inutile de nous préoccuper aujourd'hui d'un problème qui ne se posera vraisemblablement pas avant le 21e siècle et dont il est encore impossible de prévoir l'ampleur. Cela est d'autant plus vrai que le financement de l'AVS ne repose pas, comme celui des caisses de prévoyance professionnelles, sur la capitalisation, mais sur le versement immédiat sous forme de prestations, des cotisations encaissées. Si l'on fait abstraction des variations conjoncturelles à court terme et des cotisations des travailleurs étrangers qui ne séjournent que peu de temps dans notre pays, la couverture des prestations AVS que seront en droit d'attendre les futurs retraités ne dépend pas des réserves du fonds de compensation, mais avant tout de la propension des générations futures à financer, par leurs cotisations, le volume de rentes qui sera alors nécessaires.

La 9e révision de l'AVS a permis de résoudre un autre problème important, celui de l'adaptation des rentes à l'évolution des prix et des salaires. Maintenant que le Conseil fédéral a la compétence de procéder à de telles adaptations,

il va être possible de s'attaquer aux structures de notre système de prévoyance publique, qui ont grand besoin d'être modifiées, en tenant mieux compte encore des aspects économiques. Nous envisageons de présenter à l'Assemblée fédérale au cours de la nouvelle législature un projet de 10e révision de l'AVS. Nous appuyant sur les travaux préparatoires de la Commission fédérale pour l'AVS/AI, nous nous en tiendrons essentiellement aux problèmes que posent le statut de la femme et la modulation de l'âge de la retraite. Cette révision devra également porter sur les rentes complémentaires, question que nous avons également évoquée en relation avec la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il s'agit là de problèmes très complexes, dont il est encore impossible d'évaluer les incidences financières, si bien que nous ne pouvons dire, pour l'instant, quelle sera la nature des solutions à adopter.

Au début de la législature qui vient de se terminer, nous avions soumis aux Chambres fédérales l'avant-projet d'une loi fédérale sur les institutions professionnelles d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Ce texte visait essentiellement à combler les lacunes qui existent dans ce domaine en rendant de telles assurances obligatoires et en imposant des prestations minimales. L'obligation faite à toutes les entreprises d'avoir leur propre institution de prévoyance et la garantie du libre-passage des travailleurs d'une caisse de retraite à l'autre devraient améliorer de facto la mobilité professionnelle des travailleurs.

412 Assurance-maladie

En matière d'assurance-maladie, un certain nombre de problèmes importants attendent toujours une solution. Même si l'augmentation des coûts de la santé s'est quelque peu ralentie ces dernières années, elle n'en reste pas moins supérieure à celle du niveau des prix, rendant les problèmes de coût et

de financement particulièrement aigus. Il s'agit donc, en premier lieu, de brider les coûts, mais également de régler le financement des assurances et de garantir une répartition socialement équitable des charges. En vertu de la loi fédérale du 5 mai 1977 concernant les mesures destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales, les subventions allouées aux caisses de maladie ont été plafonnées au niveau de 1976. Cette mesure, dictée par la nécessité d'économiser les deniers publics, nous oblige plus que jamais à utiliser judicieusement les ressources de la Confédération. Par ailleurs, de nombreuses interventions parlementaires ont souligné les carences du système actuel, notamment en matière d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maternité. Il semble toutefois qu'une révision totale du système d'assurance-maladie ait actuellement peu de chances d'aboutir, si bien que nous avons préféré la remettre à plus tard.

En revanche, nous entendons vous soumettre, dans le courant de 1980, un avant-projet de révision partielle de la LAMA portant essentiellement sur les points suivants: mesures permettant de freiner l'évolution des coûts; utilisation judicieuse des subventions fédérales; développement des prestations des caisses de maladie se limitant aux problèmes les plus urgents de politique sociale; amélioration en matière d'assurance-maternité; introduction d'une assurance obligatoire pour frais d'hospitalisation. En ce qui concerne le financement des caisses de maladie, il faudra notamment tenir compte de la nouvelle répartition prévue des tâches entre la Confédération et les cantons.

L'avant-projet de la nouvelle loi sur l'assurance-accidents obligatoire a été soumis au Parlement en 1976. Les débats ne sont pas encore terminés. Une fois la loi entrée en vigueur, il restera à organiser l'exécution de manière à ce que le passage au nouveau droit se fasse sans trop de heurts.

En matière de protection de la santé et de prophylaxie, la Confédération, les cantons et les communes disposent déjà de nombreux moyens d'action et de contrôle. Mais, dans deux domaines, les dispositions existantes se sont révélées insuffisantes ou inefficaces parce que mal coordonnées. Une loi fédérale en matière de prophylaxie devrait permettre de prévenir les atteintes à la santé qui peuvent être évitées. A cet effet, il convient en premier lieu de promouvoir une éducation aussi large que possible en matière d'hygiène. La législation doit s'attaquer à ceux des facteurs à l'origine de maladies ou d'infirmités qui jouent un rôle particulièrement important, tant en raison de leur gravité, de leur fréquence, de l'invalidité dont ils sont la cause que des incidences économiques qu'elles ont pour l'individu, sa famille et la société. En l'occurrence, il importe cependant de sauvegarder la souveraineté des cantons en matière de santé. La tâche de la Confédération consistera plutôt à assurer certains services tels que l'information et la documentation et, pour autant qu'on lui en donne la compétence, à fixer les grandes lignes de campagnes d'envergure nationale en faveur de la santé, ainsi qu'à coordonner ces campagnes.

On prévoit en outre d'adapter aux conditions actuelles la loi sur les denrées alimentaires, qui date de 1905 et, ce faisant, de mieux coordonner les contrôles des denrées

alimentaires et l'activité de l'inspection des viandes de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que de développer le contrôle des denrées alimentaires à la frontière.

43

ENVIRONNEMENT

431 Loi sur la protection de l'environnement

La présentation, au cours de la précédente législature, du projet de loi fédérale sur la protection de l'environnement, constitue un pas décisif vers une conception globale de la protection de l'environnement à l'échelon suisse. Si l'on fait le compte de toutes les dispositions existantes en la matière, qu'elles réglementent directement (loi sur la police des forêts, loi sur la protection des eaux, loi sur la protection de la nature et du paysage, loi sur la pêche) ou indirectement la protection de l'environnement (p. ex. la législation en matière de circulation et d'agriculture), on peut dire que la Confédération dispose désormais d'une conception étendue de la protection de l'environnement et d'un droit cohérent et assez complet en la matière.

Il reste maintenant, et ce sera la tâche des années à venir, à traduire les principes et les compétences en prescriptions concrètes et en règles de comportement, sans perdre de vue les implications économiques et sociales et en gardant le sens des proportions et de la mesure. Au premier plan de nos préoccupations figurent les objectifs suivants: recueillir les données permettant de déterminer les degrés de nuisances, abaisser progressivement les valeurs limites pour les nuisances inhérentes à la circulation routière (émanations de gaz, bruits), limiter le bruit provoqué par les travaux de construction et édicter des prescriptions tendant à limiter le bruit et la pollution de l'air produits par certaines installations; fixer la teneur maximale en

anhydride sulfureux, en oxyde nitrique et en poussière, ainsi que la teneur en soufre des huiles de chauffage; enfin, prévenir un usage abusif des produits anti-parasitaires.

432 Protection des eaux

Le délai de 10 ans fixé par la loi sur la protection des eaux pour l'assainissement des principaux déversements d'eaux usées arrive à échéance en 1982. Malgré des progrès réjouissants, l'objectif fixé n'a pu être complètement atteint, d'où la nécessité de prolonger ledit délai. Ce retard s'explique en grande partie par les difficultés financières qu'a connues l'Etat, à tous les niveaux, ces dernières années. Il va donc falloir d'une part poursuivre, notamment dans les régions excentriques, la construction des ouvrages prévus par la législation en vigueur en recourant à des processus économiques et techniquement efficaces et, d'autre part, améliorer, dans les agglomérations, l'efficacité des installations existantes. Autre objectif prioritaire: diminuer à la source, par des mesures adéquates, la quantité d'eaux usées.

433 Protection de la nature et du patrimoine national

Le but de la protection de la nature et du patrimoine national est de sauvegarder l'équilibre et la diversité du milieu naturel, en tant que biotope dont dépend la richesse de la faune et de la flore indigènes, mais également en tant que milieu physique et culturel dans lequel l'homme se déclasse physiquement et psychiquement.

Dans ce domaine, les dispositions légales existantes ont donné satisfaction. Il reste donc surtout à compléter, compte tenu du mandat légal, les anciens inventaires et à en dresser de nouveaux. Par ailleurs, nous examinerons, avec l'extrême collaboration des cantons et des organismes privés

de la protection de la nature et du patrimoine - qui assument d'ailleurs de nombreuses tâches d'intérêt public - les possibilités de créer de nouvelles réserves ou parcs naturels.

En matière de protection du patrimoine national, il s'agit plus que jamais de sauvegarder, par des mesures efficaces, le patrimoine culturel et naturel irremplaçable que nous ont légué les générations précédentes. Saluons au passage les progrès réalisés dans la protection de la nature et du patrimoine sur le plan international, qui se sont traduits notamment par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection de la flore et de la faune, convention qui devrait être soumise au Parlement dès le début de cette législature.

Autre effort dans le même sens: la révision de la loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux. La nouvelle loi devrait améliorer la protection des mammifères et des oiseaux vivant en liberté et contribuer au maintien de l'équilibre biologique dans la nature.

5 EDUCATION ET CULTURE¹⁾

51 ENSEIGNEMENT, SCIENCE ET RECHERCHE

511 Articles constitutionnels sur l'enseignement

Dans nos dernières Grandes lignes nous constatons déjà que les articles constitutionnels sur l'enseignement ne répondent plus aux exigences et réalités actuelles et qu'il fallait les reformuler. Nous avions initialement prévu de vous soumettre, autant que possible, un projet dans ce sens vers la fin de la législature 1975 - 1979. Dans l'intervalle, la

1) Cf. aussi la première partie, chiffre 333.

Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique a décidé, à la suite de différentes initiatives prises sur le plan fédéral et cantonal, d'intensifier ses efforts en vue d'appliquer le concordat intercantonal conclu en 1970 et portant sur la coordination scolaire. Les résultats de ces efforts ainsi que les discussions en cours concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons auront une grande importance pour la nouvelle formulation des articles constitutionnels sur l'enseignement. A notre avis, il tombe donc sous le sens qu'une nouvelle rédaction des articles constitutionnels sur la formation doit être différée jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé avec les cantons au sujet des tâches en matière de politique de l'éducation et de la formation qu'il appartient à la Confédération d'accomplir à l'avenir.

512 Hautes écoles

Notre préoccupation principale durant la législature à venir sera de répondre à la question suivante: Comment accepter dans nos hautes écoles le nombre croissant d'étudiants qui s'y présentent, sans introduire pour autant des restrictions à leur admission ni sans porter atteinte à la qualité de l'enseignement qui leur y est dispensé.

Le rejet de la loi fédérale sur l'aide aux universités et à la recherche, lors de la votation populaire du mois de mai 1978 a eu pour conséquence le maintien de la loi de 1968 qui est insuffisante, mais qui continue donc de servir de base légale pour le subventionnement des universités et à la politique générale de la Suisse dans le domaine des hautes écoles. De même, le rejet de la loi-cadre sur la politique de la science a pour effet de priver du cadre indispensable la nouvelle législation sur les écoles polytechniques fédérales. Etant donné qu'il appert de plus en plus que certains cantons ne supportent encore, et avec peine, la charge de

leur université que grâce à l'aide fédérale, il importe qu'à l'avenir le financement des hautes écoles repose sur une base plus large. C'est à cette fin que travaillent la Conférence suisse des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique et celle qui réunit leurs collègues qui sont à la tête des départements des finances. L'une et l'autre oeuvrent à élaborer un concordat intercantonal sur les subventions aux universités. Si, après la conclusion de ce contrat, des difficultés financières survenaient à propos de mesures indispensables pour éviter l'apparition d'importants goulets d'étranglement dans la formation des étudiants, la Confédération envisagerait alors de prendre, de son côté, des mesures d'appoint, limitées dans le temps. Cependant, l'octroi d'une telle aide fédérale dépend tout d'abord des prestations à fournir par les cantons non universitaires.

La poursuite indispensable de l'aide au développement des hautes écoles exige que nous vous présentions en 1980 une demande de crédit pour la quatrième période de subventionnement (années à partir de 1981). Il convient, en outre, d'intensifier les efforts faits pour améliorer les moyens d'information et de coordination au service de la politique universitaire.

513 Formation professionnelle

La qualité de la formation professionnelle dépend, dans une très large mesure, de la formation d'un corps enseignant qui ait les aptitudes et qualifications requises. La formation des maîtres des écoles professionnelles commerciales continuera, en principe, à être assurée par les hautes écoles cantonales, tandis que la formation et le perfectionnement des maîtres enseignant dans les écoles professionnelles de l'industrie et des arts et métiers incombent à l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle. Celui-ci est provisoirement installé dans des locaux loués. Cette

situation temporaire ne lui permet pas de remplir toutes ses obligations ni de garantir une formation des maîtres professionnels qui satisfasse à toutes les exigences de qualité.

514 Bourses d'étude

Au cours des dernières années, les cantons ont, certes, considérablement développé leurs aides à la formation avec le concours de la Confédération. Il subsiste, toutefois, d'un canton à l'autre et pour des cas comparables, des différences criantes, socialement injustifiables, dans les montants des bourses d'étude allouées. Outre la nécessité d'un nouvel article constitutionnel sur l'enseignement, un engagement accru de la Confédération dans ce domaine exigerait encore des prestations financières plus importantes de sa part, ce qui serait contraire aux efforts entrepris pour réduire les dépenses de la Confédération dans le domaine des transferts. Dans le cadre de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il convient donc de discuter d'une renonciation intégrale des cantons aux subventions fédérales allouées à ce titre.

Compte tenu de la situation encore peu claire sur ce point, nous tenons à nous limiter pour le moment aux mesures propres à nous permettre de remplir dans ce domaine les obligations que nous avons contractées. Parmi celles-ci, figure un projet relatif aux bourses d'étude en faveur des étudiants étrangers. Il vise à nous donner les moyens de poursuivre les programmes que nous nous sommes fixés en la matière.

515 Recherche

La recherche occupant l'un des premiers rangs parmi les tâches qu'un Etat moderne et industrialisé se doit d'accomplir, nous entendons poursuivre, au cours de ces prochaines années,

l'octroi de subventions au Fonds national suisse de la recherche scientifique et continuer de financer directement les travaux de recherche effectués dans les deux écoles polytechniques fédérales et leurs établissements annexes, en maintenant notre effort financier à son niveau actuel. En matière de coopération scientifique internationale, il convient de respecter les engagements pris et d'assurer, dans notre propre intérêt, la place de la Suisse dans les programmes communs de recherche portant sur l'énergie et d'autres domaines de la recherche appliquée.

Ainsi que nous l'avons déjà constaté dans nos précédentes Grandes lignes de la politique gouvernementale, l'organisation et la procédure permettant d'instaurer une politique de la Confédération qui soit axée sur des objectifs en matière de recherche exigeant une base légale. Etant donné que notre tentative de lier celle-ci à la loi sur l'aide aux universités a échoué, nous vous soumettrons un projet séparé de loi sur la recherche. Afin de maintenir la participation de la Suisse à la coopération scientifique et technique sur le plan international, nous vous soumettrons aussi un projet concernant l'extension des engagements que nous avons pris au titre du COST (projets communs avec des Etats membres de la CEE et d'autres pays européens) ainsi que la poursuite de notre collaboration avec la République fédérale d'Allemagne dans le domaine des réacteurs nucléaires de pointe.

Dans le dessein de moderniser et mieux coordonner la statistique officielle de la Confédération, nous prévoyons, enfin, d'abroger la loi fédérale du 23 juillet 1870 concernant les enquêtes statistiques en Suisse et de la remplacer par une nouvelle loi exhaustive sur la statistique fédérale. L'avant-projet de loi fera l'objet d'une procédure de consultation en 1980.

521

Statut général des moyens de communication collective

Au début de la législature écoulée, l'article constitutionnel sur la radio et la télévision a été rejeté par le peuple et les cantons. La procédure de consultation concernant les projets des experts sur la révision de l'article 55 et l'adjonction dans la constitution fédérale d'un article 55bis sur l'aide à la presse n'a pas donné des résultats concluants. Certes, l'aide à la presse a été bien accueillie par la majorité des milieux consultés, mais les opinions exprimées au sujet de sa concrétisation divergeaient fortement. L'évolution dans ce domaine, l'introduction probable de nouveaux moyens de communication (satellites-émetteurs, téléphone doté d'un écran optique) ainsi qu'une plus large utilisation des réseaux actuels de câbles sont, en outre, de nature à faire encore évoluer la structure des moyens de communication collective et donc à poser de nouveaux problèmes.

Le principal objectif de notre politique en la matière consiste à maintenir et, au besoin, à promouvoir un système ouvert dans le domaine de la communication, système au sein duquel des moyens de communication collective puissent jouer librement leur rôle dans les limites de l'ordre juridique. Dans ce contexte, la protection de la personnalité constituera, d'une part, une condition fondamentale (cf. ch. 212.1). D'autre part, la Confédération apportera sa propre contribution à la libre circulation de l'information sous forme de l'obligation d'informer qui figure à l'article 8 de la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration.

Nous avons, par conséquent, chargé une commission d'experts d'élaborer une conception globale des moyens de communication collective. Cette commission nous présentera d'ici le milieu de la législature un rapport sur les possibilités de

concrétiser cette conception sur le plan constitutionnel et légal. En raison de la nécessité, tant juridique que politique, de disposer d'un article constitutionnel sur la radio et la télévision, nous avons décidé d'accorder la priorité à sa préparation, tout en veillant à ce que la coordination soit assurée avec les travaux de la commission précitée. Le message concernant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision vous sera probablement adressé en 1980.

522 Droit d'auteur

Compte tenu des méthodes modernes de communication, le droit d'auteur, dans ses formes classiques, se révèle fréquemment éloigné de la réalité, étant donné que l'auteur perd de plus en plus le contrôle de son œuvre.

En revisant la législation sur les droits d'auteur, nous voulons tendre à un juste équilibre entre l'intérêt de la collectivité à accéder le plus librement possible aux œuvres protégées par le droit d'auteur - cela en usant des nouvelles possibilités offertes par la technique - et la nécessité pour l'auteur de bénéficier d'une protection suffisante.

Afin d'atteindre cet objectif, nous voulons également, dans le cadre de cette revision du droit d'auteur, concevoir de façon nouvelle la loi sur la perception des droits d'auteur. Enfin, il importe que la Suisse signe ou ratifie diverses conventions internationales en matière de droit d'auteur ou de voisinage, ou encore qu'elle adhère à leur dernière version.

531

Encouragement des activités culturelles

La politique culturelle est au premier chef l'affaire des cantons et des communes. Toutefois, la Confédération a toujours alloué certaines prestations aux fins de compléter les efforts que font les cantons et les communes dans ce domaine.

Il importe qu'elle intensifie et affermisse, à divers égards, son engagement en matière de politique culturelle. Entretenir les relations culturelles avec les pays étrangers, développer les contacts de caractère culturel entre les diverses régions linguistiques du pays, promouvoir la création artistique et aider spécialement les régions défavorisées en matière d'activités culturelles, telles sont les principales tâches relevant de la politique culturelle, qui incombent à la Confédération. Ainsi, dans le courant de l'année 1980, nous vous soumettrons un projet concernant la fondation Pro Helvetia qui joue un rôle important dans les domaines susmentionnés. Ce projet vise à régler de façon nouvelle la dotation financière de cette institution dont toutes les ressources proviennent de la Confédération. Il s'agit en particulier de mettre à la disposition de cette fondation des moyens financiers accrus, lui permettant en Suisse de développer ses activités en matière d'animation culturelle, de formation des adultes, et d'échanges culturels avec d'autres pays. Il importe en outre de lui permettre de poursuivre son activité à l'étranger dans de meilleures conditions, en assurant sa présence dans un plus grand nombre de localités, et en renforçant particulièrement celle-ci dans les pays qui, sur le plan culturel, ont une grande importance pour la Suisse. Par ailleurs, la création d'une succursale du Musée national en Suisse romande contribuera à renforcer les liens entre les régions linguistiques de notre pays. Selon toute prévision, cet établissement sera partiellement ouvert au public en 1983.

Nous vous proposerons en outre de mettre davantage de fonds à la disposition des réalisateurs suisses de films. Ceux-ci ont présenté des œuvres dont la valeur artistique a été reconnue sur le plan international. La Fondation suisse Bibliothèque pour tous, en s'occupant du prêt de livres dans les régions de montagne et les contrées rurales, contribue à y développer la vie culturelle. Elle ne pourra poursuivre ses activités que si elle dispose de moyens financiers plus importants. Nous vous proposerons donc, dans le courant de l'année 1980, d'augmenter sensiblement la subvention allouée à cette institution, en revisant l'arrêté fédéral y relatif. Suivant une recommandation de la commission d'experts s'occupant de la politique culturelle suisse, nous envisageons enfin de préparer la création d'un centre suisse de documentation sur les questions culturelles.

532 Installations de loisirs et sport

Par suite de l'adoption de l'article 37 quater de la constitution sur les chemins et sentiers pédestres, il incombe désormais à la Confédération de reprendre à sa charge les tâches visant à promouvoir des aménagements servant aussi aux loisirs. Pour pouvoir appliquer cette disposition constitutionnelle, nous vous soumettrons un projet de loi contenant les principes directeurs à suivre par les cantons dans l'aménagement et l'entretien des réseaux de chemins et sentiers pédestres. Ce projet réglera aussi les obligations de la Confédération ainsi que la collaboration entre celle-là, les cantons et les organisations privées.

TROISIEME PARTIE: LES POINTS FORTS

1 CHOIX DES PRIORITES

Dans la première partie (ch. 4) de ce rapport, nous avons évoqué les limites de notre liberté d'action. Dans l'état actuel des finances fédérales mais également en raison d'un certain nombre d'obstacles virtuels sur le plan des institutions, nous n'avons pas les moyens de prendre de nouvelles mesures, au niveau fédéral, aux fins de résoudre chaque problème qui se pose au cours d'une législature. Mais même si, dans la liste des tâches (deuxième partie), l'alinéa consacré à un domaine particulier ne mentionne pas expressément de nouvelles mesures, cela ne veut pas dire que ce domaine ait perdu de son importance pour la législature. Cela peut signifier deux choses: ou bien le domaine en question va faire l'objet des mêmes soins et de la même attention que par le passé, sans qu'il soit nécessaire de recourir à de nouvelles dispositions légales; ou bien il faut ajourner dans ce domaine l'adoption de nouvelles mesures, pour souhaitables qu'elles soient, parce qu'elles ne répondent pas à une impérieuse nécessité. Par voie de conséquence, les nouvelles tâches annoncées dans la liste des tâches, auxquelles nous consacerons des messages spéciaux, doivent être considérées comme absolument prioritaires. Il a fallu choisir parmi les nombreuses tâches confiées aux différents départements, qui attendent encore d'être réalisées. Si nous ne nous sommes pas servis pour opérer cette sélection, pas plus d'ailleurs que par le passé de modèles de décision scientifiques, elle n'en repose pas moins sur un certain nombre de critères et de principes précis, tels que l'urgence des tâches, leur importance effective, et la possibilité de les réaliser tant sur le plan politique que du point de vue financier (cf. ch. 3).

Il n'en reste pas moins que les projets présentés dans la liste des tâches n'ont pas tous la même importance. C'est pourquoi nous allons consacrer les alinéas suivants aux quelques problèmes et tâches dont nous entendons nous préoccuper tout spécialement dans les quatre années à venir. Ces projets, auxquels nous accordons la priorité absolue, sont appelés à constituer les points forts de cette législature. Ces problèmes clés ayant déjà fait l'objet d'une présentation détaillée dans la liste des tâches, nous nous bornerons à justifier la place exceptionnelle qui leur est accordée. Nous reprendrons les problèmes dans l'ordre adopté dans la liste des tâches, ordre qui - il convient de le préciser - ne préjuge pas l'importance de ceux-ci.

2 POINTS FORTS

21 POLITIQUE EN MATIERE DE SECURITE ET POLITIQUE EXTERIEURE

Notre contribution à l'aide internationale au développement joue un rôle de plus en plus grand dans notre politique extérieure, notre politique économique vis-à-vis de l'étranger et notre politique de sécurité. Nous devons chercher à accroître progressivement notre aide publique au développement pour l'aligner sur les prestations moyennes consenties par les autres pays de l'OCDE. Nous vous soumettrons un message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU et voulons toute notre attention à l'information du public sur cette question. Notre armée doit être développée et modernisée conformément au plan directeur armée 80. Il faut, enfin, établir de nouvelles bases légales permettant de mettre sur pied un système d'approvisionnement du pays adapté aux conditions actuelles.

A mesure que se développe l'Etat de droit, il devient primordial de renforcer la protection de l'individu, d'une part en étendant ses droits civils et d'autre part en établissant une législation spéciale le protégeant de la divulcation des données touchant sa personnalité. Nous nous proposons d'améliorer - grâce à la révision du code pénal - les moyens de lutter contre le terrorisme et la violence. Un premier train de propositions concernant la redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons devrait passer dans les faits avant la fin de cette législation. Par ailleurs, il faudra déterminer, compte tenu des résultats de la procédure de consultation consacrée au projet des experts, comment il convient de poursuivre la révision totale de la constitutions fédérale.

L'évolution conjoncturelle et la rapidité avec laquelle les structures se modifient vont, dans les prochaines années, rendre la politique économique de plus en plus difficile. Pour maintenir les postes de travail et lutter contre l'inflation, il va falloir recourir constamment, et avec souplesse, à l'arsenal des mesures conjoncturelles et structurelles prises ces dernières années, tout en restant prêt à intervenir, par de nouvelles mesures ad hoc, si la situation sur le front de l'emploi l'exige. Afin de faciliter les réajustements qui pourront s'imposer sur le marché du travail, il importe de consolider l'assurance-chômage en remplaçant le régime transitoire par une nouvelle loi. La loi fédérale sur les cartels et autres associations analogues a également besoin d'être réadaptée aux conditions de concurrence actuelles. Enfin, face à l'évolution brutale que connaît le secteur bancaire, la revision totale de la loi fédérale sur les banques s'impose d'urgence.

Avant de passer à l'application d'une politique globale des transports dans l'ensemble de la Suisse, il faut commencer par harmoniser le droit des transports pour tous les agents du trafic. La revision de l'article constitutionnel consacré aux transports devrait constituer un premier pas dans ce sens. A partir de là, il sera possible de passer par étapes successives à la réalisation de la conception globale des transports. Par ailleurs, il importera de créer les bases juridiques d'une politique générale en matière d'énergie. Elles permettront de promouvoir plus activement les économies d'énergie, le remplacement du pétrole par d'autres sources d'énergie et la recherche d'énergies nouvelles.

L'un des objectifs primordiaux de cette législature est de restaurer, par un programme adéquat, l'équilibre des finances fédérales. S'il est certes nécessaire de restreindre encore les dépenses, spécialement dans le domaine des transferts, ces efforts à eux seuls ne sauraient suffire. Il faut encore restructurer le système financier de la Confédération et assurer à celle-ci de nouvelles recettes fiscales dont les sources principales devraient être, à partir de 1982, l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt de défense nationale revisé. En outre, une loi-cadre sur l'harmonisation des impôts directs, cantonaux et communaux, et une loi fiscale fédérale allant dans le même sens devraient fournir les bases d'une législation fiscale cohérente aux trois niveaux de l'Etat fédéral.

En matière d'assurance-vieillesse et survivants ainsi que d'assurance-invalidité, nous entendons poursuivre la même politique que jusqu'à présent, fondée sur le système des trois piliers consacré par la constitution fédérale. La 10e revision de l'AVS devra s'attaquer à deux problèmes: le statut de la femme et la modulation de l'âge de la retraite. La loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accident doit être partiellement revisée afin de permettre de résoudre les problèmes les plus urgents en matière de financement. Par ailleurs, une nouvelle loi fédérale en matière de prophylaxie devrait aider à prévenir plus efficacement certaines maladies ou atteintes à la santé qui peuvent être évitées.

En ce qui concerne la politique universitaire, nous entendons continuer à offrir les mêmes prestations que par le passé et mettre tout en oeuvre - conjointement aux cantons universitaires - pour éviter l'introduction de restrictions aux admissions malgré la constante augmentation du nombre des étudiants. Les cantons non universitaires devront, à l'avenir, participer au financement des universités. La nouvelle loi sur la recherche a pour objectif de rationaliser la politique en matière de recherche scientifique dans notre pays. Dans le domaine de la radio et de la télévision, il convient d'établir la base constitutionnelle dont le besoin se fait sentir impérieusement.

(Priorité mineure)

Les autorités politiques n'ont qu'une marge de manœuvre limitée. Aussi avons-nous préféré envoyer un grand nombre de projets, en soi importants, dont nous estimons qu'il faut poursuivre l'étude sur le plan interne mais qui ne devraient pas, à première vue, faire l'objet de décision du Conseil fédéral au cours de cette législature. Néanmoins, si les conditions qui prévalent au moment de la rédaction du présent rapport changeaient radicalement, nous nous réservons la possibilité de reprendre des projets renvoyés au nombre des projets absolument prioritaires, soit en lieu et place d'autres projets figurant sur cette liste, soit en plus. De telles modifications des priorités seront annoncées dans chaque cas à l'Assemblée fédérale par un message spécial, ainsi que dans le rapport intermédiaire publié au milieu de la législature. La liste ci-dessous n'est pas exhaustive; elle ne contient que les plus importants de ces projets:

Domaine:11 Politique extérieure

- Convention européenne relative au statut-juridique du travailleur migrant
- Convention-cadre européenne relative à la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales

13 Politique de sécurité

- Mise à jour de la conception de la défense générale

22 Etat fondé sur le droit et constitution

- Loi fédérale sur les publications officielles
- Révision du code pénal: infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, les moeurs et la famille
- Révision du code pénal: infractions contre le patrimoine

- Codification du droit international privé suisse
- Revision du droit du mariage et du divorce
- Revision du droit de tutelle
- Revision totale du contrat d'entreprise (code des obligations)
- Questions relevant du droit de la médecine
- Conditions générales de vente
- Article constitutionnel concernant le commerce civil des armes et des munitions
- Loi fédérale concernant le commerce civil des armes et des munitions
- Revision de la loi fédérale d'organisation judiciaire

31 Législation régissant l'économie

- Loi sur la protection des consommateurs
- Revision totale de la loi sur les brevets d'invention

32 Politique économique

- Loi sur la politique de stabilité
- Réserves des entreprises privées pour la création de possibilités de travail
- Revision de la législation monétaire
- Contrôle de la qualité dans l'industrie horlogère
- Participation des travailleurs

33 Sol, espace, infrastructure

- Revision de la loi sur l'agriculture: art. 95, structure agricole
- 6e rapport sur l'agriculture
- Droit de préemption et autres questions relevant du droit foncier rural
- Loi sur l'encouragement de la construction et de l'accésion à la propriété de logements
- Revision partielle de la loi sur la police des forêts

34 Energie, transports et communications

- Revision totale de la loi sur le trafic aérien
- Loi fédérale concernant la responsabilité civile pour les grands barrages

35 Finances publiques

- Adaptation de la péréquation financière fédérale en relation avec la redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons

43 Protection de l'environnement

- Législation d'exécution de l'article constitutionnel sur l'économie des eaux

51 Formation, science et recherche

- Loi sur les bourses
- Loi fédérale sur les EPF

53 Arts, sport, loisirs

- Encouragement du travail extra-scolaire des jeunes.

Etat des affaires mentionnées dans les Grandes lignes de
1975 à 1979

Affaires

Etat de la question

1. La Suisse dans le concert
des Nations

Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) · Participation de la Suisse aux conférences (cf. chiffre 112 deuxième partie)

Programme de recherches dans le domaine de la fusion nucléaire et de la physique des plasmas (EURATOM)

Message du 24 mai 1978
FF 1978 II 1

Convention européenne des droits de l'homme, protocoles additionnels 1 et 4

Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 118, deuxième partie)

Adhésion à la Charte sociale européenne

Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 112, deuxième partie)

Convention sur le brevet européen

Message du 24 mars 1976
FF 1976 II 1

Revision de la loi sur les brevets

Rapport sur les relations avec l'ONU

Rapport du 29 juin 1977
FF 1977 II 781

Elargissement de la coopération technique et de l'aide financière

Message du 27 septembre 1976
FF 1976 III 757
et message du 23 novembre

Nouveaux crédits de programme

1977
FF 1978 I 45

Fondements juridiques du droit d'asile	Message du 31 août 1977 FF <u>1977</u> III 113
Conférence sur la coopération internationale dans le domaine de l'économie (dialogue nord-sud)	Participation de la Suisse aux conférences. Négociations en cours (cf. chiffre 114, deuxième partie)
Relations de la Suisse avec la Banque mondiale et ses filiales	Un Rapport concernant l'adhésion de la Suisse sera présenté au cours de la législature suivante (cf. chiffre 322, deuxième partie)
Réalisation du plan-directeur armée 80	
- Modification de l'organisation des troupes	Message du 14 mars 1977 FF <u>1977</u> I 1497 et message du 25 septembre 1978, FF <u>1978</u> II 1301
- Programmes d'armement de 1976, 1977, 1978 et 1979	FF <u>1976</u> I 840, <u>1977</u> I 1564, <u>1978</u> I 545, <u>1979</u> I 677
- Formation des officiers, revision	Message du 11 mai 1977 FF <u>1977</u> II 646
- Situation et planification dans le domaine des places d'armes, d'exercices et de tir	Rapport du 1er septembre 1976 FF <u>1976</u> III 398
Règlement de service; refonte	Arrêté du Conseil fédéral du 27 juin 1979
Revision du code pénal militaire, de l'organisation judiciaire et de la procédure pénale pour l'armée fédérale	Message du 7 mars 1977 FF <u>1977</u> II 1

Introduction d'un service civil de remplacement	Message du 21 juin 1976 FF 1976 II 937
Revision de la loi sur la protection civile	Message du 25 août 1976 FF <u>1976</u> III 358
Construction d'un centre d'ins- truction de la protection civile	Message du 4 juillet 1979 FF <u>1979</u> II 517
Article constitutionnel sur l'approvisionnement du pays	Message du 6 septembre 1978 FF <u>1978</u> II 703
Loi fédérale sur l'approvision- nement du pays	Suivra l'adoption de l'article de la constitution y relatif (cf. chiffre 134, deuxième partie)

2. Etat et société

Institut suisse de droit comparé	Message du 4 février 1976 FF <u>1976</u> I 813 Rapport complémentaire du 27 février 1978 FF <u>1978</u> I 677
Revision totale de la constitution fédérale	Les réponses reçues lors de la procédure de consultation sont à l'examen (cf. chiffre 211.1, deuxième partie)
Protection de la personnalité (revision des art. 28 cc et 49 co)	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 212.1, deuxième partie)

Droit de la famille

- Effets généraux du mariage, régimes matrimoniaux Message du 11 juillet 1979
FF 1979 II 1179
- Législation sur le mariage et le divorce Les travaux préparatoires de la révision, notamment une enquête sur les divorces en Suisse, sont en cours
- Législation sur l'internement Message du 17 août 1977
FF 1977 III 1

Médiateur

Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 215.2, deuxième partie)

Loi sur l'entraide internationale en matière pénale

Message du 8 mars 1976

FF 1976 II 430

Message complémentaire du 6 juillet 1977
FF 1977 II 1217

Système de coordination, entraide en matière de police (police de sécurité)

Message du 20 juin 1977

FF 1977 II 1241

(cf. aussi chiffre 216, deuxième partie)

Système d'information pour la police criminelle

Travaux préparatoires en collaboration avec les cantons; message à présenter au cours de la législature suivante (cf. chiffre 213, deuxième partie)

Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Un premier train de mesures sera mis en oeuvre au cours de la législature suivante (cf. chiffre 22, deuxième partie)

Création du canton du Jura **Message du 16 novembre 1977**
FF 1977 III 799

Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance Message du 17 novembre 1976
FF 1976 III 1229

3. Economie et société

Mesures visant à procurer du travail Message du 28 janvier 1976
FF 1976 I 653

- Aide financière subsidiaire Message du 22 février 1978
en faveur des régions dont FF 1978 I 1051
l'économie est menacée

- Mesures destinées à atténuer les difficultés économiques Message du 23 octobre 1978 FF 1978 II 1441

Article conjoncturel **Message du 27 septembre 1976**
FF 1976 III 693

Législation relative à la conjoncture économique Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 321, deuxième partie)

Moyens d'action de la Banque nationale Message du 27 février 1978
FF 1978 I 757

Revision partielle de la législation concernant les sociétés par actions Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 312, deuxième partie)

Revision de la législation sur Message du 12 juin 1978
la vente à paiements partiels FF 1978 II 481

Impôt sur le chiffre d'affaires fondé sur le principe de la valeur ajoutée	1er projet: Message du 24 mars 1976 <u>FF 1976 I 1392</u>
Modifications de l'impôt pour la défense nationale	2e projet: Message du 15 mars 1978 <u>FF 1978 I 840</u>
Article constitutionnel sur l'harmonisation des impôts de la Confédération, des cantons et des communes	Message du 24 mars 1976 <u>FF 1976 I 1392</u>
Revision partielle de l'assurance-maladie	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 412, deuxième partie)
Revision totale de l'assurance-accidents obligatoire	Message du 18 août 1976 <u>FF 1976 III 143</u>
9e revision de l'AVS	Message du 7 juillet 1976 <u>FF 1976 III 1</u>
Prévoyance professionnelle	Message du 19 décembre 1975 <u>FF 1976 I 117</u>
Initiative populaire sur la limitation du nombre des naturalisations	Message du 8 mars 1976 <u>FF 1976 I 1381</u>
Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers	Message du 19 juin 1978 <u>FF 1978 II 165</u>
Naturalisation et citoyenneté des époux et des enfants (art. 45, 4e al., et art. 44, cst.)	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 211.2, deuxième partie)

Assurance-chômage, régime transitoire; nouvelle conception	Message du 11 août 1976 FF <u>1976</u> II 1553 (cf. chiffre 324.1, deuxième partie)
Revision de la loi sur le service de l'emploi	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 324.1, deuxième partie)
Revision de la loi sur le travail à domicile	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 324.1, deuxième partie)
Loi sur la protection de l'environnement	Message du 31 octobre 1979 FF <u>1979</u> III 741
Abaissement de la teneur en plomb de l'essence	Arrêté du Conseil fédéral du 12 décembre 1977
Loi sur l'aménagement du territoire	Message du 27 février 1978 FF <u>1978</u> I 1007
Loi encourageant la construction et l'acquisition à la propriété de logements	Un nouveau crédit de programme n'a pas été nécessaire
Revision de la loi concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne	Message du 14 septembre 1977 FF <u>1977</u> III 73
Loi sur l'octroi de crédits pour la construction de maisons de vacances dans les régions de montagne	Abandonnée pour des raisons d'ordre financier
Acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (prorogation et révision de l'arrêté fédéral)	Message du 22 décembre 1976 FF <u>1977</u> I 49

Code des obligations: revision totale du droit régissant les baux à loyer	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 333.1, deuxième partie)
Législation visant à empêcher les abus dans le secteur locatif (initiative "pour une protection efficace des locataires" et contreprojet)	Message du 21 juin 1976 FF <u>1976</u> II 1321
Législation sur l'extension du champ d'application de conventions collectives-cadres dans le secteur locatif	Ajournée
Economie des eaux: législation d'exécution	Ajournée. Cette question sera examinée dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
Conception globale des transports	Publiée en décembre 1977
Aménagement de la double voie du BLS	Message du 4 février 1976 FF <u>1976</u> I 577
Prévention des accidents de la route	Message du 18 février 1976 FF <u>1976</u> I 1117
Revision partielle de la loi sur la navigation aérienne	2 messages du 24 novembre 1976 FF <u>1976</u> III 1267 et 1292
Agrandissement des aéroports	Message du 26 janvier 1977 FF <u>1977</u> I 673 et message du 14 novembre 1979 FF <u>1979</u> III 1111

Agrandissement de bâtiments et d'installations de la sécurité aérienne	Message du 1er septembre 1976 FF <u>1976</u> III 527 et message du 4 juillet 1979 FF <u>1979</u> II 489
Conception globale de l'énergie	A paru en novembre 1978
Programme de recherches de l'Agence internationale de l'énergie (AIE)	Message du 12 avril 1978 FF <u>1979</u> I 921
Revision partielle de la loi sur l'énergie atomique	Message du 24 août 1977 FF <u>1977</u> III 321
Revision totale de la loi sur l'énergie atomique	A présenter durant la législature suivante (cf. chiffre 341.2, deuxième partie)
Développement des installations de chauffage à distance	Tâche permanente dont a été chargée une commission de spécialistes nommée en 1977
Cinquième rapport sur la politique agricole	Rapport du 22 décembre 1976 FF <u>1977</u> I 252
Contributions à la surface, destinées à l'agriculture de montagne	Message du 28 février 1979 FF <u>1979</u> I 1317
Contributions pour l'alpage des vaches	
Revision de l'arrêté sur le statut du lait et de la loi sur l'agriculture (renforcement de la réglementation s'appliquant aux denrées fourragères)	Message du 22 décembre 1976 FF <u>1977</u> I 77

Revision de l'arrêté sur l'économie sucrière	Message du 13 septembre 1978 FF <u>1978</u> II 1313
Revision de l'arrêté instituant des mesures en faveur de la viticulture	Message du 22 novembre 1978 FF <u>1978</u> II 1757
Agrandissement de la station de recherches de Liebefeld	Message du 4 février 1976 FF <u>1976</u> I 1132
Agrandissement du technicum d'arboriculture, de viticulture et d'horticulture de Wädenswil	Message du 22 novembre 1978 FF <u>1979</u> I 25
Désendettement de domaines agricoles	Message du 11 mai 1977 FF <u>1977</u> II 584
Loi sur la protection des animaux	Message du 9 février 1977 FF <u>1977</u> I 1091
Mise en oeuvre de la conception globale en matière d'économie forestière et d'économie du bois	Ajournée pour des raisons financières
Revision de la loi sur la surveillance des compagnies d'assurance	Message du 5 mai 1976 FF <u>1976</u> II 851
Droit en matière d'établissement; accord avec les autorités des Communautés européennes	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 325.2, deuxième partie)
Compétence de fixer les taxes postales	Message du 25 février 1976 FF <u>1976</u> I 912

4. Culture et société

Articles constitutionnels sur l'enseignement	Ajournée jusqu'à ce que les cantons s'entendent sur la marche à suivre (cf. chiffre 511, deuxième partie)
Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles (et la recherche)	Message du 4 octobre 1976 FF <u>1976 III 905</u>
Loi sur l'EPF	Ajournée après l'échec de la loi sur l'aide aux hautes écoles
Revision de la loi sur la formation professionnelle	Message du 26 janvier 1977 FF <u>1977 I 697</u>
Revision de la loi sur les bourses d'étude	Ajournée (cf. chiffre 514, deuxième partie)
Loi sur la recherche (et l'aide aux hautes écoles)	Message du 4 octobre 1976 FF <u>1976 III 905</u>
Participation à des entreprises internationales d'ordre scientifique ou technique	Plusieurs projets. Cf. notamment le message du 11 mai 1977 FF <u>1977 II 629</u>
Régime juridique de la radio et de la télévision	Renvoyé à la législature suivante (cf. chiffre 521, deuxième partie)
Radiodiffusion par câble	Ordonnance du 6 juillet 1977
Mesures en faveur de la presse	Abandonnée pour des raisons financières et compte tenu des divergences apparues lors de la procédure de consultation

Pro Helvetia; nouvelle base juridique	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 531, deuxième partie)
Revision de la législation sur les droits d'auteur	Renvoyée à la législature suivante (cf. chiffre 522, deuxième partie)

Annexe 2

Initiatives populaires pendantes le 31 décembre 1979

<u>Titre</u>	<u>Forme</u>	<u>Déposée le</u>	<u>Publication relative à l'aboutissement</u>	<u>Rapport du Conseil fédéral</u>
1. Séparation complète de l'Etat et de l'Eglise (art. 51 cst. et dispositions transitoires, nouveaux)	P	17.09.1976	FF 1976 III 741	du 6.9.1978 FF 1978 II 669
2. Egalité des droits entre hommes et femmes (art. 4bis cst. et dispositions transitoires, nouveaux)	P	15.12.1976	FF 1977 I 530	du 14.11.1979
3. Etre solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers (modifications de l'article 69ter cst. et dispositions transitoires)	P	20.10.1977	FF 1977 III 734	du 5.10.1979 FF 1979 III 605
4. Protection des droits des consommateurs (art. 34decies cst., nouveau)	P	23.12.1977	FF 1978 I 241	du 11.7.1979 FF 1979 II 713

<u>Titre</u>	<u>Forme</u>	<u>Déposée le</u>	<u>Publication relative à l'aboutissement</u>	<u>Rapport du Conseil fédéral</u>
5. Contre les importations excessives de denrées <u>fourragères</u> et les "fabriques d'animaux" ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol (art. 23ter cst., nouveau)	P	23.08.1978	FF <u>1978</u> II 1285	délai jusqu'au 22.8.1980
6. Empêcher des abus dans la formation des <u>prix</u> (art. 31sexies cst., nouveau)	P	8.06.1979	FF <u>1979</u> II 532	délai jusqu'au 7.6.1982
7. Extension de la durée des <u>vacances payées</u> (art. 34octies cst., nouveau)	P	8.10.1979	FF <u>1979</u> III 729	délai jusqu'au 7.10.1982
8. Contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des <u>banques</u> (art. 31quater cst., 3e à 6e alinéa, nouveaux)	P	8.10.1979	FF <u>1979</u> III 732	délai jusqu'au 7.10.1982
9. Contre le <u>bradage du sol national</u> (art. 22quinquies cst., nouveau)	P	26.10.1979	FF <u>1979</u> III 735	délai jusqu'au 25.10.1982

<u>Titre</u>	<u>Forme</u>	<u>Déposée le</u>	<u>Publication relative à l'aboutissement</u>	<u>Rapport du Conseil fédéral</u>
10. Pour un authentique service civil basé sur la preuve par l'acte (art. 18bis cst., nouveau)	P	14.12.1979		Délai jusqu'au 13.12.1982

Initiatives populaires dont le dépôt était annoncé le 31 décembre 1979

<u>Titre</u>	<u>Forme</u>	<u>Publiée le</u>	<u>Délai imparti pour la collecte des signatures</u>
1. Protection efficace de la maternité (art. 34quinquies cst., modification et complément)	P	31.10.1978 FF 1978 II 1283	1.05.1980
2. Droit à la vie (art. 54bis cst., nouveau)	P	31.01.1979 FF 1979 I 123	30.07.1980
3. Un emploi pour tous (art. 31sexies cst. nouveau)	P	13.02.1979 FF 1979 I 206	13.08.1980
4. Indemnisation des victimes d'actes de violence criminelle (art. 64ter cst., nouveau)	P	27.03.1979 FF 1979 I 550	27.09.1980

<u>Titre</u>	<u>Forme</u>	<u>Publie le</u>	<u>Délai imparti pour la collecte des signatures</u>
5. Approvisionnement de la population en biens de première nécessité et lutte contre le <u>dépérissement des petits commerces</u>	G	3.04.1979 FF 1979 I 673	3.10.1980
6. <u>Harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons (art. 27bis, 4e al. cst., nouveau)</u>	P	21.08.1979 FF 1979 II 550	21.02.1981

Explication des abréviations

P = Projet rédigé de toute pièce G = Initiative conçue en termes généraux FF = Feuille fédérale

**RAPPORT SUR LES GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE
DURANT LA LEGISLATURE 1979 - 1983 du 16 janvier 1980**

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1980

Année

Anno

Band 1

Volume

Volume

Heft 08

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 80.001

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 26.02.1980

Date

Data

Seite 586-710

Page

Pagina

Ref. No 10 102 687

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisse.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.