

9914

**Rapport
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
les grandes lignes de la politique gouvernementale
pendant la législature 1968-1971**

(Du 15 mai 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature en cours. Par une motion, les Chambres fédérales ont invité le Conseil fédéral à soumettre aux deux conseils, au début de chaque législature, des «directives sur la politique à suivre et un ordre d'urgence concernant les tâches à accomplir». La motion ajoutait qu'un rapport exposant les réalisations sera présenté à la fin de la législature et qu'une revision de la loi sur les rapports entre les deux conseils doit permettre d'exécuter ce mandat.

Nous sommes encore au début de la nouvelle législature. Le Conseil fédéral a pris la décision de ne pas attendre la revision de la loi précitée et de donner suite dès maintenant, sans y être requis par la loi, à la volonté exprimée par l'Assemblée fédérale et de lui exposer, dans ses grandes lignes, la politique qu'il a l'intention de suivre au cours des prochaines années.

I. INTRODUCTION

Remarques fondamentales

Ce rapport innove dans l'histoire de la Confédération moderne. Quelques considérations liminaires, de nature fondamentale, nous paraissent nécessaires.

La notion de «grandes lignes de la politique gouvernementale» appelle tout d'abord une définition. Sous ce terme, nous entendons un exposé général des principes et intentions qui commanderont l'activité gouvernementale que nous exercerons, conformément aux pouvoirs qui nous ont été conférés

(art. 95 et 102 Cst), au cours de la législature 1968–1971. Bien que ces directives ne le lient pas absolument, le Conseil fédéral affirme néanmoins la volonté d'inscrire dans les faits les intentions qu'il expose ici. La décision de les soumettre aux Chambres fédérales ouvre la possibilité d'engager entre le parlement et le gouvernement un dialogue de nature à éclairer mieux le cours de notre politique. Les résultats obtenus au cours de la législature diront dans quelle mesure ces intentions ont été réalisées. Il va cependant sans dire que maintes des réalités sur lesquelles nous tablons aujourd'hui peuvent se modifier; leur importance peut grandir ou diminuer; l'optique dans laquelle nous considérons certains problèmes peut changer. Nous devons donc nous réserver la faculté – tout en respectant les principes qui régissent la Confédération – de nous écarter sur un point ou sur un autre de ces directives, ou de modifier certains délais. En revanche, chaque fois que nous affronterons cette nécessité, nous en exposerons les raisons – soit dans un message, soit dans notre rapport de gestion. Cette précision est d'autant plus importante que ce document constitue une innovation, sur la portée de laquelle les avis divergent.

Le contenu de ces directives appelle également des explications. Il ne s'agit nullement d'un bouquet de mesures et d'intentions où chacun trouvera tout ce qu'il attend du Conseil fédéral – ou même des solutions toutes faites. Nos directives ne prétendent pas être autre chose qu'un ensemble de considérations fondamentales sur des mesures et des efforts d'une importance particulière. Elles n'offrent donc pas un catalogue exhaustif de toutes les activités qu'il serait possible de concevoir au cours des quatre prochaines années. Nombre de projets n'y figurent pas, ou ne sont mentionnés qu'en passant, ce qui ne signifie cependant pas que nous ne leur attachions par l'attention qu'ils méritent. Tout simplement, ils ne sont pas au premier plan dans ce tableau général.

La publication de ces grandes lignes de l'activité gouvernementale doit éclairer les Chambres fédérales et l'opinion sur les considérations d'ordre fondamental qui inspirent la politique du Conseil fédéral et sur les préoccupations essentielles de ce dernier. Il s'agit donc d'une déclaration unilatérale et non pas de l'exposé d'un programme gouvernemental arrêté ou négocié entre le parlement et le Conseil fédéral ou entre celui-ci et les divers partis politiques. Cette constatation n'exclut cependant pas des échanges de vues entre les partis sur les problèmes importants de la politique fédérale; ces conversations se situent cependant à un autre niveau. Aux termes de l'article 95 de la constitution, le Conseil fédéral n'est pas seulement l'autorité «exécutive», mais aussi l'autorité «directoriale» de la Confédération. Comme il ressort des articles 85 et 102 de la constitution, c'est à lui qu'il appartient de déterminer la politique du gouvernement. Ni les décisions du Conseil fédéral, ni les plans d'action qu'il élabore ne requièrent la sanction préalable des Chambres fédérales. La responsabilité assumée par le Conseil fédéral devant le parlement et le peuple suisse n'est pas de nature juridique, mais politique. Ces directives ne seront portées à la connaissance de l'Assemblée fédérale qu'à seule fin de faciliter le contrôle qu'elle exerce.

Pour prévenir des appréciations inopportunes, il convient de rappeler que la Confédération n'est pas un Etat unitaire, exclusivement régi par un pouvoir central. Nous avons conçu ce rapport compte tenu du principe exprimé par les mots qui figurent au début de l'article 71 de la constitution « sous réserve des droits du peuple et des cantons ». La même remarque vaut pour l'application de ces directives. Elles n'englobent donc pas – même s'ils posent des problèmes brûlants – les domaines dans lesquels les cantons sont souverains. Cette constatation ne signifie nullement que nous sous-estimions les tâches d'intérêt général. Nous songeons, notamment, à la politique et à la planification financières, ou encore aux domaines qui appellent avec toujours plus d'urgence une coordination.

Enfin, notre époque est celle de changements profonds et rapides. L'interdépendance de toutes les activités humaines, et par voie de conséquence des Etats, devient toujours plus évidente. Notre pays, malgré sa stabilité apparente, affronte cette réalité de manière chaque jour plus sensible. En 1964, l'Exposition nationale s'est employée avec audace et courage à présenter une image de la Suisse de demain. De même, ce rapport nous confronte avec les problèmes de l'avenir. Cette confrontation demeure cependant limitée au domaine de la politique, à l'examen de questions concrètes et impérieuses. Il renonce aux spéculations et aux théories. Il apparaîtra donc empreint de pragmatisme, sans envolée. Mais cette manière de considérer l'évolution est plus conforme à la nature du peuple suisse et aux particularités de notre démocratie. Il faut aussi considérer que ce rapport n'est pas assimilable à quelque étude scientifique.

II. LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Il va sans dire que cet exposé des grandes lignes de la politique gouvernementale ne saurait être abstrait des objectifs à long terme de la Confédération et de la politique de ses hautes autorités. Nous les avons établies dans l'optique d'un avenir considéré à longue échéance.

Cette constatation pourrait donner à supposer que nous avons tenté d'esquisser avec hardiesse une vision prospective des transformations profondes qui sont prévisibles, à l'échelle mondiale, au cours des prochaines dizaines d'années et que nous nous sommes employés à en dégager les répercussions qu'elles auront pour notre pays. Non; nous nous sommes bornés à mettre en lumière quelques aspects qui nous paraissent peser d'un grand poids sur notre politique. Nous mentionnerons tout d'abord la formidable accélération du progrès scientifique et technique, comme aussi le fait qu'elle est encore appelée à se poursuivre. Elle marquera toujours plus fortement les sociétés humaines dans les années à venir. Notre pays sera de toute évidence confronté avec les problèmes qui en découlent. Il suffit de songer à l'écourtement des distances,

aux concentrations économiques, ou encore aux dimensions toujours plus vastes des marchés, aux répercussions de ces changements sur nos structures économiques et sociales et sur les relations entre les hommes.

Sans exagération aucune, on peut dire que le monde est en proie à de profondes mutations. Quelle sera leur aboutissement ? Nous pouvons tout au plus le pressentir, mais sans pouvoir formuler autre chose que des hypothèses à long terme.

De cette perspective que nous sommes impuissants à circonscrire, une tâche précise se dégage cependant : réaliser dans toute la mesure de nos moyens les objectifs de la Confédération, tels qu'ils sont définis à l'article 2 de la constitution fédérale :

- assurer l'indépendance de la patrie,
- protéger la liberté et les droits des confédérés,
- accroître la prospérité commune.

Les transformations de portée universelle dont nous sommes les témoins peuvent influencer, parfois de manière profonde, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. Mais ceux-ci restent permanents, encore que les accents qui sont mis sur les uns ou les autres puissent se déplacer. On constate que l'évolution sociologique et économique confère une importance accrue à la sauvegarde des droits de la personne. Parallèlement, la notion de la prospérité commune apparaît toujours plus complexe, ce qui a pour corollaire un élargissement constant des tâches de l'Etat.

III. L'EXISTENCE ET L'INDÉPENDANCE DE LA CONFÉDÉRATION

A. Les relations extérieures

1. Principes et objectifs

Nos relations avec l'étranger seront toujours commandées par l'objectif fixé par la constitution fédérale : l'indépendance du pays, et par les principes de neutralité, de solidarité et d'universalité.

L'affirmation de l'indépendance reste l'impératif essentiel. La notion d'indépendance est cependant devenue moins absolue depuis la fin de la dernière guerre mondiale. Alors que les interdépendances s'affirment dans les domaines économique et social, plus aucun pays n'est totalement indépendant. C'est dire que la modification de cette notion est également une réalité suisse. Tous les pays étant plus étroitement tributaires les uns des autres, la sauvegarde de l'indépendance a pris une signification quelque peu différente : elle consiste aussi à établir et à maintenir un certain équilibre entre les obligations nouvelles qui découlent de cette interdépendance grandissante des Etats.

La neutralité suisse est partie intégrante du droit des gens; elle est reconnue par toutes les puissances. Plus la division du monde entre blocs idéologiques qui s'affrontent radicalement s'atténue, et moins notre neutralité est contestée. L'expérience a montré, de surcroît, qu'elle nous a toujours laissé une marge de manœuvre suffisante sur la plan international.

La solidarité, dont l'importance n'a cessé de grandir au cours des dernières années, n'est pas seulement l'expression de notre sentiment d'appartenir à une communauté plus large: c'est celle aussi d'une juste conception des moyens qui doivent être mis en œuvre pour maintenir l'indépendance. La relativité qui caractérise aujourd'hui la notion d'indépendance conduit tout naturellement à un renforcement de la solidarité internationale, sur les plans économique, scientifique, social et juridique – et dans d'autres domaines encore. Relevons en passant que l'assistance ou coopération technique est un aspect important, mais non pas le seul, de l'exercice de cette solidarité.

L'universalité de nos relations est une manifestation de notre neutralité. Dans l'ensemble, elle ne pose pas de problèmes particuliers, sauf pour ce qui est des relations avec les Etats qui sont divisés. La position de ces pays étant souvent incertaine et contestée en droit international, la Suisse doit agir de manière pragmatique et laisser aux circonstances le soin de déterminer progressivement nos relations avec ces partenaires.

Répetons, en conclusion de ces considérations, que la Suisse affirme son appartenance à la civilisation occidentale. Cette réalité implique certains engagements.

2. Relations politiques avec l'étranger

Il convient cependant d'éclairer mieux encore diverses questions, celle de nos relations multilatérales notamment. Nous avons l'intention de renforcer notre participation aux travaux de toutes les organisations internationales dont la Suisse est membre.

La mention de cette politique soulève aussitôt une interrogation: la Suisse doit-elle adhérer à l'ONU? Nous nous rallions pleinement aux principes inscrits dans la Charte de San Francisco et nous nous employons à les inscrire dans les faits. Pour le moment cependant, les conditions d'une adhésion de la Suisse neutre à ce groupement mondial ne sont pas remplies, ou à tout le moins pas encore suffisamment précisées. Dans les circonstances présentes, toute décision serait prématurée. Il convient de souligner que les obstacles qui s'opposent à une adhésion de la Suisse à l'ONU s'atténueront s'il est possible de trouver une formule compatible avec la sauvegarde de notre neutralité. Le Conseil fédéral se prononcera l'an prochain sur ce problème, dans un rapport circonstancié qui sera soumis aux Chambres fédérales. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'ONU, la Suisse participe néanmoins activement et à part entière aux travaux des organisations spécialisées de l'ONU et de certaines de ses institutions; notre

participation embrasse donc tous les secteurs de la coopération internationale, à l'exception des domaines politique et militaire. La collaboration de la Suisse à la réalisation des programmes d'ordre économique, technique, sanitaire, social ou relevant des transports que l'ONU a élaborés peut être intensifiée. Nous en envisageons en particulier le renforcement dans les domaines suivants :

- développement et codification du droit international;
- politique commerciale;
- initiatives humanitaires, parmi lesquelles figure l'aide en cas de catastrophe, qui sera abordée par les Chambres fédérales;
- lutte contre la faim;
- lutte contre la pollution des eaux et de l'air;
- assistance technique aux pays en développement;
- adhésion à la convention des droits de l'homme et à d'autres conventions du Conseil de l'Europe;
- coopération scientifique et technologique sur le plan international - avant tout en ce qui concerne les télécommunications par satellites et le CERN;
- renforcement de la position de Genève en tant que centre international.

Nos institutions politiques et juridiques impliquent une adhésion entière aux droits de l'homme et la reconnaissance de leur exercice. C'est pourquoi nous sommes en principe favorables à une ratification par la Suisse de la Convention européenne des droits de l'homme. En revanche, ni le droit fédéral, ni le droit cantonal ne contiennent encore toutes les dispositions qui nous permettraient de signer la convention de Strasbourg (les droits civiques de la femme ne sont pas encore généralisés, les articles d'exception de nature confessionnel subsistent, ainsi que l'internement administratif encore ordonné dans divers cantons). Mais dans une démocratie fédéraliste comme la nôtre, l'harmonisation souhaitée ne peut pas être imposée et réalisée d'un trait de plume. Il n'est peut-être pas nécessaire que la Confédération et les cantons procèdent dès maintenant aux ajustements constitutionnels qu'appelle une ratification de la convention des droits de l'homme; la Suisse pourrait y adhérer en formulant certaines réserves. Nous avons l'intention de soumettre cette année encore un rapport aux Chambres fédérales.

Face aux grands problèmes internationaux, nous continuerons à obéir aux principes qui ont fait leurs preuves et auxquels les Chambres fédérales se sont ralliées. Nous continuerons donc à suivre de la manière la plus attentive les développements du problème de l'intégration européenne. Nous saisirons sans défaillir toutes les occasions qui s'offrent de contribuer à l'élimination de la regrettable scission de l'Europe occidentale en deux marchés; dans l'immédiat, nous nous emploierons à en atténuer les répercussions. Parallèlement, nous nous appliquerons à préciser, dans les perspectives de l'avenir, et mus par le souci de fournir à l'aménagement de l'Europe de demain une contribution conforme à

nos traditions, les aspects politiques d'une coopération européenne plus étroite. Pour les mêmes raisons, nous poursuivrons notre collaboration au sein du Conseil de l'Europe. Nous exprimons, de surcroît, l'espoir que les échanges – économiques et culturels – entre l'Est et l'Occident continueront à s'améliorer en dépit des oppositions idéologiques. Nous sommes prêts à faire ce qui est en notre pouvoir pour stimuler cette évolution.

Les conditions qu'affrontent les pays en voie de développement restent inquiétantes. En conséquence, nous serons attentifs à soutenir les efforts déployés sur le plan international pour accroître l'efficacité de l'aide accordée à ces régions. Pour atteindre cet objectif, nous continuerons tout à la fois à agir dans les limites de nos possibilités sur le plan bilatéral et à coopérer, sur le plan multilatéral, à l'exécution des programmes qui nous paraissent judicieusement conçus.

Comme jusqu'à maintenant, nous suivrons avec la plus grande attention les problèmes du désarmement et tout particulièrement celui de la conclusion d'un accord universel écartant le recours aux armes atomiques. Toutes les nations ont l'intérêt le plus grand à empêcher la prolifération de ces armes. Le Conseil fédéral exprime donc l'espoir qu'il sera possible de mettre sur pied une convention conçue de manière à permettre à la grande majorité des Etats de la ratifier.

Pour ce qui est de nos relations bilatérales, il convient avant tout de relever que notre neutralité et l'universalité de nos relations diplomatiques continueront probablement à nous permettre d'offrir nos bons offices, soit pour faciliter la reprise de contacts entre puissances adverses, soit pour servir d'intermédiaire. Dans l'intérêt de la paix mondiale, nous nous efforcerons d'être toujours en mesure d'offrir ces services. Dans cet ordre d'idées, il convient aussi de mentionner la défense des intérêts étrangers, que la Suisse reste disposée à assumer en cas de nécessité. Cette disponibilité de la Suisse est un élément important de notre politique extérieure.

L'article constitutionnel relatif aux Suisses de l'étranger étant entré en vigueur, nous poursuivrons activement l'élaboration de la loi d'application.

B. La défense nationale

1. Défense générale

a. Questions institutionnelles

Aux termes de la constitution, le Conseil fédéral est l'autorité exécutive en matière de défense nationale, ce terme étant interprété dans sa conception globale. Etant donnée la nature des menaces qu'impliquerait une guerre future, cette attribution revêt une importance particulière. Les exercices de défense

nationale qui se sont déroulés au cours des dernières années ont démontré la nécessité absolue de créer une organisation conçue de manière à assister efficacement le Conseil fédéral dans sa tâche. Nous avons l'intention de créer cet organisme. Un message et un projet de loi fédérale sur les organes directeurs de la défense nationale sont en préparation.

b. Conception stratégique

Pour déceler les formes multiples de la menace que constituerait une nouvelle guerre et pour en tirer valablement les conclusions, il faut procéder à une analyse qui déborde l'aspect strictement militaire du problème. Elle doit s'employer à dégager les tendances à long terme de la situation politique et militaire et à suivre le développement des techniques de la guerre. L'évolution des doctrines stratégiques des grandes puissances, les modifications de l'armement, les possibilités de le limiter doivent être suivies avec attention. La synthèse de ces études précisera la nature des menaces que notre pays risque d'affronter au cours des prochaines années. Les conclusions qui s'en dégageront permettront de mettre au point une conception générale de la défense nationale. A son tour, cette conception fournira les éléments d'appréciation dont nous avons besoin pour évaluer la nature et l'ampleur des moyens – financiers également – qui seront nécessaires pour faire face aux exigences qui auront été ainsi décelées. L'étude d'une conception stratégique est en cours.

c. Questions matérielles

Il importe avant tout d'intégrer la défense militaire dans la défense générale du pays. Il s'agit, en premier lieu, de réorganiser le service territorial, en particulier de l'adapter aux frontières cantonales.

Dans les autres domaines: service sanitaire général, approvisionnement, transports, les formes actuelles de la menace que nous affrontons requièrent non seulement une coordination, mais une intégration des moyens militaires et civils. La création de services généraux de santé, d'approvisionnement et de transports est à l'étude. La réalisation de ces objectifs doit être mise en œuvre. Il est également nécessaire de mettre au point un service national d'alarme.

2. Défense nationale militaire

a. Planification et politique nationale de l'armement

Il s'agit avant tout d'établir un plan général. Dans les limites des objectifs fixés par le Conseil fédéral, les plans partiels qui existent déjà ou qui seront encore élaborés devront être articulés en un plan général. Il englobera l'organisation de l'armée, l'équipement, l'infrastructure, la formation des troupes, la planification des opérations, la logistique, le financement, la fabrication d'armements, ainsi que les problèmes psychologiques. La mise au point d'une politique nationale de l'armement s'insère dans ce contexte. Il faut, en effet, considérer que l'efficacité de notre défense militaire reste liée à l'existence d'une industrie suisse des armements. Bien que, pour des éléments nombreux et importants, l'armée

ne puisse se passer de matériel étranger, elle doit pouvoir tableer sur des connaissances et des expériences techniques que seule une industrie nationale d'une capacité suffisante peut fournir. Dans nombre de cas, l'armée, grâce au système de milices, peut bénéficier directement de ces connaissances. En outre, il convient de ne pas négliger l'importance des commandes militaires pour l'économie nationale.

Un marché intérieur à la fois restreint et soumis à une demande sporadique, une politique restrictive en matière d'exportation de matériel de guerre placent notre industrie en face d'un problème difficile, dont la solution exige une collaboration étroite entre le département militaire fédéral (le groupement de l'armement en particulier), et les milieux scientifiques et industriels dont le concours est nécessaire. Il s'agit donc de reconnaître et de définir à temps les objectifs militaires et de confronter les exigences de leur réalisation avec les ressources du pays. Il conviendra, parallèlement, de tenir compte de manière appropriée des modifications des structures économiques consécutives aux progrès de l'intégration. Dans une mesure accrue, la Confédération devra donner son appui aux travaux de recherche et de développement de l'industrie.

b. Questions matérielles

Les mesures visant à maintenir la force combative de l'armée continuent à être prises en se fondant sur l'organisation des troupes de 1961. En ce qui concerne le renforcement de l'armement envisagé au cours des prochaines années, il s'agit en partie de l'application de mesures décidées en liaison avec l'organisation précitée, en partie de mesures complémentaires – dont les unes ont dû être différées jusqu'à maintenant, et dont les autres sont imposées par le progrès technique. L'effort doit porter tout particulièrement sur l'amélioration de l'armement et de l'équipement des troupes affectées à la défense du Plateau; il faut, au premier chef, les doter de canons automoteurs et remplacer les anciens chars blindés. Des moyens financiers importants sont prévus pour l'amélioration de l'équipement personnel du soldat, comme aussi pour assurer la protection contre les armes radioactives et chimiques. L'aviation et la défense contre avions n'imposeront probablement aucun accroissement sensible des charges au cours des quatre prochaines années. En revanche, les études entreprises pour déterminer le type d'appareil appelé à remplacer le Venom devront être menées à terme. Il conviendra, parallèlement, de ne pas négliger les possibilités offertes par l'industrie aéronautique suisse.

Dans le domaine de l'infrastructure, des constructions notamment, l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation des troupes a fait naître des besoins nouveaux, qui ne sont pas encore entièrement satisfaits.

L'instruction des troupes présente encore de nettes lacunes. Le programme de constructions établi par le département militaire confère la priorité aux bâtiments nécessités par l'instruction; ces travaux absorbent le tiers des dépenses. Un second tiers sera affecté à la construction des bâtiments de l'intendance du matériel de guerre, avant tout à l'entreposage et à l'entretien de munitions

et de matériel. Le solde se répartit entre des constructions diverses; les travaux destinés à consolider des terrains absorberont une notable partie de ce montant.

c. Problèmes financiers

Les dépenses exigées par le matériel de guerre et les constructions font l'objet, conjointement avec les charges militaires courantes, d'une planification financière soigneusement établie et progressivement améliorée. Elle implique également l'établissement de priorités.

Cependant, les dépenses d'armement que nous venons de mentionner n'auront pas pour effet d'augmenter la part que les charges militaires occupent dans le budget de la Confédération. De nouvelles tâches étant venues s'ajouter aux tâches traditionnelles – parmi lesquelles figure la défense nationale – la proportion des dépenses militaires tendra même à diminuer. Il faut toutefois rappeler que notre effort militaire n'aura de sens que si les citoyens sont persuadés de son efficacité et de sa contribution au renforcement de la volonté de défense. Cet effet psychologique ne peut être atteint que si l'on a l'assurance que le matériel de guerre est adapté aux exigences du progrès technique. En bref, les dépenses militaires augmenteront en chiffres absolus, mais non pas en chiffres relatifs.

d. Instruction

La modernisation de l'instruction militaire est en cours. Des analyses scientifiques, le recours à des méthodes nouvelles – à l'enseignement programmé et aux auxiliaires audio-visuels en particulier – permettront de l'accélérer au cours des prochaines années.

Pour assurer le succès de l'instruction, certaines conditions importantes doivent être remplies; il faut disposer d'un nombre suffisant de places d'armes, de tir et d'exercice dotées d'un matériel de nature à faciliter l'instruction et à la rationaliser. Les courtes périodes de service requièrent un effort tout particulier; il est d'ailleurs d'autant plus nécessaire que l'on constate d'indiscutables retards. La Confédération dispose, pour l'essentiel, des terrains dont l'armée a besoin. Il s'agit maintenant de les équiper. Une modernisation complète de l'ensemble des places d'armes actuelles est nécessaire.

L'adaptation de l'instruction militaire aux méthodes modernes et aux exigences techniques des nouveaux moyens de combat exigent de toute urgence une augmentation de l'effectif des instructeurs qualifiés.

3. Défense nationale civile

a. Protection de l'Etat

Une défense du pays conforme à l'article 2 de la constitution comprend naturellement l'ensemble des mesures comprises dans la notion de protection de l'Etat. Il s'agit des dispositions non militaires que doit prendre le pouvoir civil pour prévenir les manifestations et entreprises qui menacent l'existence, la sécurité extérieure et intérieure, l'indépendance de la Confédération, l'ordre

public et constitutionnel, l'exercice du pouvoir, les libertés et les droits des confédérés.

Nous mentionnons ces tâches parce qu'elles figurent parmi les obligations permanentes d'un gouvernement soucieux d'assumer toutes ses responsabilités. Pour le moment, il n'apparaît pas nécessaire de compléter les dispositions légales nécessaires à cet effet. Ajoutons que ces tâches exigent une surveillance vigilante de tous ceux qui diffusent des nouvelles et informations de nature à nuire à notre pays ou à d'autres Etats.

En prévision des conférences internationales qui se dérouleront encore en Suisse – et que notre souci de coopérer à l'effort de paix et de prêter ou d'offrir nos bons offices nous incite à accueillir – nous nous employons, en collaboration avec la conférence des chefs des départements cantonaux de justice et de police à recruter et à former un effectif suffisant de fonctionnaires de police cantonaux et communaux capable d'assurer la sécurité des participants. A cet effet nous soumettrons aux Chambres fédérales un rapport et des propositions au cours de cette législature.

b. Défense nationale psychologique

Parmi les mesures d'ordre civil qui doivent être prises en prévision d'un conflit armé, la défense nationale psychologique ne doit pas être négligée. Elle est conçue de manière à maintenir et à renforcer la volonté de défense et la capacité de résistance du peuple et de l'armée, tant en période de mobilisation que de guerre; cette tâche est confiée au premier chef à la division presse et radio. Les autres dispositions qui doivent être encore prise en accord avec la défense nationale armée ont pour objectif principal de garantir, en cas de guerre, la continuité de l'information de la population civile assurée par la presse, la radio et la télévision. Ces préparatifs sont poursuivis avec le concours de spécialistes incorporés dans l'armée. Cependant, l'organisation de cette information doit être complétée et son équipement technique amélioré. Des moyens financiers appropriés devront être mis à disposition.

c. Protection civile

En cas de guerre, la protection civile a pour mission d'assurer la survie de la population. Elle doit être équipée de manière à faire face aux dangers des nouvelles méthodes de combat.

En nous fondant sur l'article 22 bis de la constitution, la loi fédérale sur la protection civile du 23 mars 1962 et la loi fédérale sur les constructions de protection civile du 4 octobre 1963, nous nous emploierons à mettre sur pied aussi rapidement que possible une protection civile organisée et équipée – tant en personnel qu'en matériel – de manière suffisante pour affronter efficacement les dangers de guerre. Cette protection prend une importance grandissante dans le cadre de la défense nationale générale.

Relevons que l'information visant à convaincre la population de la nécessité de la protection civile doit être renforcée; elle doit être mieux préparée à se

conformer aux mesures que cette protection appelle et aux instructions relatives au comportement qu'elle doit adopter en cas de guerre. A cet effet, le livret de la protection civile sera remis à chaque ménage. Cette campagne d'information aura pour corollaire un renforcement de l'effort visant à promouvoir la préparation dans tous les domaines de la protection civile, avant tout en ce qui concerne l'équipement des bâtiments. En outre, la conception globale de la protection civile fera l'objet du réexamen qui est indispensable pour l'adapter aux progrès les plus récents de la technique militaire et aux expériences que l'emploi des nouvelles armes a permis de rassembler. Nous attendons les résultats des études entreprises par la commission désignée à cet effet. Nous envisageons également l'ouverture d'un centre d'instruction destiné aux cadres supérieurs et aux spécialistes de la protection civile.

En liaison avec le renforcement de la protection civile, nous étudions la mise sur pied d'un organisme efficace d'aide lors des catastrophes qui surviennent en temps de paix; il s'agirait, en particulier, de créer un service permanent d'alarme et de coordination et des détachements de secours prêts à gagner sans délai les régions sinistrées. En étroite collaboration avec la protection civile, nous prendrons les mesures propres à assurer la sauvegarde des trésors d'art, monuments historiques, bibliothèques, etc.

d. Défense nationale économique

Nous avons l'intention d'engager une nouvelle procédure de consultation en liaison avec la révision de la loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique. Il s'agit, en particulier, de donner au Conseil fédéral, dès le moment où la régularité des importations paraît sérieusement menacée, la possibilité d'intervenir pour prévenir des accaparements de marchandises, ce phénomène étant de nature à entamer considérablement les réserves dont le pays dispose. La loi en vigueur ne permet malheureusement d'intervenir que lorsque les arrivages sont d'ores et déjà sérieusement perturbés, ou quand le danger de guerre semble immédiat. Dans cet ordre d'idées, il importe de souligner la contribution d'une agriculture forte en prévision du renforcement de la défense nationale économique.

L'une des tâches importantes de cette législature consiste à améliorer sensiblement la défense nationale économique en prévision du temps de guerre; quant aux mesures visant à assurer l'approvisionnement du pays en période de service actif, elles sont largement au point. La première de ces éventualités appelle avant tout un renforcement de la coopération entre l'organisation de l'économie de guerre, le commandement de l'armée et les divers échelons du service territorial; cette organisation doit donc être renforcée de façon à fonctionner dans les conditions les plus difficiles. La réalisation de cet objectif implique l'assujettissement des cadres à des exercices appropriés, analogues à ceux auxquels sont déjà soumis les états-majors du service territorial.

Il convient aussi de renforcer les mesures prises en liaison avec la préparation de la défense nationale économique. Nous songeons en particulier à la

mise à disposition de groupes électrogènes de secours, à un accroissement des stocks de carburants et combustibles liquides opéré en liaison avec une plus large dispersion des citernes. La capacité des entrepôts de denrées alimentaires à l'abri des risques de destruction doit être accrue. L'approvisionnement en matériel sanitaire et en médicaments, le ravitaillement en eau potable appellent des mesures complémentaires. Cependant, plusieurs d'entre elles ressortissent à la compétence des cantons. Il n'appartient donc pas à la Confédération d'en assumer seule les charges. Elle prendra contact avec les cantons pour assurer l'exécution de ces mesures.

C. La pénétration étrangère

Notre rapport du 29 juin 1967 relatif à l'initiative populaire contre la pénétration étrangère a exposé le problème. Cependant, l'importance politique de ce dernier restant entière, le souci de sauvegarder nos valeurs et nos manières de vivre justifient quelques commentaires.

Nous avons déclaré que les mesures prises pour prévenir un accroissement excessif de la population étrangère doivent viser, à court terme, à empêcher une nouvelle augmentation de l'effectif des travailleurs immigrés. Si nos interventions – nous rappelons en particulier notre dernier arrêté du 28 février 1968 – étaient cependant impuissantes à prévenir un enflèvement disproportionné de cette population, le Conseil fédéral se réserverait de prendre d'autres décisions, conformes aux nécessités économiques et politiques.

Rappelons à ce propos les aspects économiques de la présence d'un nombre élevé de travailleurs étrangers. On ne saurait assumer la responsabilité de réductions trop rapides ou trop massives de cet effectif. Il importe aussi de répéter qu'une réduction du nombre des travailleurs immigrés soumis à contrôle ne peut contribuer que partiellement à résoudre le problème posé par une population étrangère de résidence trop nombreuse par rapport à la population indigène. Il paraît donc opportun d'inviter une fois encore les cantons et les communes à pratiquer une politique plus souple et plus généreuse en matière d'assimilation.

Résumé

Nous résumons comme suit les principales thèses du chapitre «L'existence et l'indépendance de la Confédération»:

- a. Nos relations extérieures restent commandées par les exigences fondamentales de l'indépendance, de la neutralité, de la solidarité et de l'universalité. La Suisse est prête, dans les limites de sa neutralité perpétuelle, à contribuer à fortifier la coopération européenne. Nous espérons être associés d'emblée à tous les nouveaux efforts qui pourront être déployés pour opérer un rapprochement entre les pays de la CEE et ceux de l'AELE.

La Suisse est acquise à la nécessité de renforcer de manière coordonnée l'aide internationale visant à stimuler l'essor économique dans les pays en

voie de développement; elle poursuivra, sur les plans bilatéral et multilatéral, l'effort qu'elle a entrepris.

La Suisse souhaite participer activement à la coopération scientifique internationale.

- b. La création d'un organisme chargé de diriger l'ensemble de la défense nationale figure au premier plan. Il convient aussi d'élaborer une conception stratégique générale; une réorganisation du service territorial doit permettre une meilleure intégration de l'armée dans la défense nationale.

Nous tenons pour indispensable la nécessité de pratiquer une politique nationale de l'armement, avec le concours de l'industrie qui fabrique du matériel de guerre, comme aussi des milieux scientifiques. Le renforcement de l'armement doit, en premier lieu, augmenter la puissance de l'armée actuelle. A cet effet, il convient aussi de moderniser les méthodes d'instruction.

Les dépenses militaires seront maintenues dans les limites présentes.

Dans le domaine civil, il importe avant tout de mettre au point une protection civile apte à faire face aux risques de guerre.

- c. Le Conseil fédéral continuera à suivre avec la plus grande attention le problème de la pénétration étrangère, d'une grande importance politique. A court terme, il convient de prévenir une nouvelle augmentation de l'effectif des travailleurs immigrés.

IV. LES PROBLÈMES FONDAMENTAUX DE NATURE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE

A. Rapports entre la Confédération et les cantons

Relations avec les groupements et associations

Depuis la création de la Confédération moderne, les accents – pour des raisons qu'il n'y a pas lieu d'exposer ici – se sont déplacés progressivement des cantons vers la Confédération. Cette tendance se poursuit. Les réalités qui sont déterminantes pour le pays changent, cela nous engage à conclure qu'un renversement de cette évolution n'est guère concevable à court terme. Des problèmes en nombre croissant appellent des solutions nationales, voire internationales. Notre fédéralisme et ses structures ne sont cependant pas seulement le résultat d'un développement naturel et les fruits de l'histoire: ils permettent aussi, l'expérience l'a toujours confirmé, de résoudre les problèmes nouveaux. Il en ira de même dans l'avenir. Dans ce régime, les cantons sont souverains «en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral».

Plus que jamais, nous devons être conscients du fait que la Suisse est une nation de structure fédérative, issue de la volonté politique de ses citoyens. Cette réalité est d'une importance essentielle à de nombreux égards: elle assure notamment dans la concorde la coexistence d'hommes parlant des langues différentes et rattachés à des cultures diverses. Dès lors, quand nous abordons avec des partenaires étrangers des problèmes fondamentaux qui touchent les structures mêmes de la Confédération, nous devons, sans cesse, les convaincre que les cantons ne sont pas de simples circonscriptions administratives, mais des Etats qui jouissent des droits que ce statut leur confère.

Non seulement le poids grandissant de la Confédération, mais aussi le développement des accords internationaux, en d'autres termes l'importance croissante du droit international – prioritaire par rapport au droit fédéral et cantonal – posent une exigence qui ne doit pas être éludée: face à tout nouveau problème, et tout particulièrement quant il apparaît que la Confédération devrait assumer une nouvelle tâche, nous devons examiner de la manière la plus attentive si une solution fédérale est vraiment indispensable, nous demander plus sérieusement que jusqu'à maintenant si la tâche ne peut pas être assumée tout aussi bien, voire mieux, par les cantons au gré d'accords de portée régionale ou nationale. Aussi enregistrons-nous avec satisfaction tous les efforts qui sont déployés pour engager les cantons à examiner, plus fortement qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici, si des initiatives qu'ils prendraient eux-mêmes ne permettraient pas de résoudre l'une ou l'autre tâche de manière plus rationnelle que ne le ferait le pouvoir central. Une volonté ferme des cantons de résoudre eux-mêmes les problèmes qui ressortissent à leur souveraineté contribuera de manière essentielle au maintien de notre structure fédérative. Nous étudierons aussi dans quelle mesure la Confédération pourrait, dans certains domaines, transférer des tâches aux cantons, mais sans préjudice pour l'objectif visé. S'il apparaissait cependant que les circonstances ne permettent pas d'exécuter de manière optimale une tâche précise sans l'aide de la Confédération, cette intervention ne devrait pas, alors, être jugée dans l'optique d'un fédéralisme mal compris ni combattue.

Lors de l'élaboration des lois, non seulement les cantons, mais aussi les grandes associations économiques sont largement consultés. C'est l'une des particularités de notre Etat. Dans certains domaines, cette consultation est même ordonnée par la constitution (articles économiques). En outre, l'exécution de diverses lois, de celles notamment qui sont promulguées dans les domaines visés par les articles économiques, est confiée dans une large mesure aux associations; parallèlement, on a créé, en marge de l'administration fédérale, des organismes spécialement chargés de cette tâche (coopératives de droit public, etc).

L'étroite collaboration qui s'est développée entre l'Etat et l'économie pour permettre aux partenaires d'élaborer ensemble des lois importantes et d'en assurer, ensemble également, l'exécution, présente de nombreux avantages. Cette solution implique cependant des dangers, qu'il importe de déceler à temps.

Nous enregistrons, en effet, une évolution qui ne laisse pas d'être inquiétante: elle risque de se solder par un affaiblissement de l'autorité du Conseil fédéral et du parlement et par un accroissement correspondant de celle des associations économiques. Ce déplacement est d'ailleurs déjà intervenu partiellement. Les intérêts particuliers des groupements pourraient donc l'emporter sur les exigences du bien public. Ce danger ne saurait être nié. De même, le système qui confie l'exécution des lois à des organisations ad hoc, ou qui y fait participer les associations économiques soulève divers problèmes qui appellent une solution. Nous pensons, en particulier, à la nécessité d'assurer à la Confédération un droit de surveillance effectif, comme aussi aux conséquences d'une confusion des intérêts privés et publics, préjudiciable à ces derniers. Les organisations et associations économiques remplissent des fonctions importantes; la constitution précise certaines d'entre elles. Il n'en va pas de même pour les organisations politiques (partis). Néanmoins, dans une démocratie qui connaît le droit d'initiative et de referendum, les partis détiennent une position-clé. Ils sont actuellement confrontés avec de nombreux problèmes. Les études, les débats auxquels les partis se livrent concourent à une solution satisfaisante des problèmes que le pays affronte, si bien que ces corps politiques contribuent de manière efficace au devenir du pays. Nous suivons avec attention ces problèmes et rechercherons, avec les partis, ce qui peut être entrepris à cet égard.

B. Revision totale de la constitution fédérale

Ce problème n'est pas appelé à devenir pressant au cours de la législature, ni pour le Conseil fédéral, ni pour le parlement. Il s'agit, pour le moment, d'attendre le rapport du groupe de travail institué l'an dernier. Il a pour tâche de rassembler des propositions, d'opérer un tri et de préciser ses vues quant au contenu d'une nouvelle constitution. Le rapport final du groupe sera soumis au département fédéral de justice et police au cours de cette législature. Il étudiera aussi l'opportunité de faire précéder la revision totale de diverses revisions partielles. Il se prononcera également sur certaines questions préalables.

C'est ensuite à la commission d'experts proprement dite qu'il appartiendra d'élaborer l'avant-projet d'une nouvelle constitution. Celui-ci sera alors soumis au Conseil fédéral par le département fédéral de justice et police, qui l'accompagnera de recommandations appropriées.

Au plus tôt, c'est au cours de la prochaine législature que le parlement pourra être saisi d'un rapport et de propositions relatives à la revision totale de la constitution.

C. Tâches constitutionnelles et législatives importantes

Dans ce chapitre, nous nous bornerons à énumérer les tâches qui, parce qu'elles sont étroitement liées les unes aux autres en raison de leur nature, ne figurent pas dans les chapitres V à IX.

Droit foncier et aménagement du territoire

Les Chambres fédérales ont été saisies d'un projet. Dès qu'il aura été accepté par le parlement, puis par le peuple et les cantons, nous en aborderons l'exécution. Pour gagner du temps, certains travaux préliminaires de nature technique et juridique ont été entrepris, en particulier la mise au point de conceptions directrices par des experts, l'analyse de certaines questions fondamentales d'ordre juridique. L'élaboration de la législation d'exécution sera poussée de manière qu'elle puisse être soumise aux Chambres fédérales dans les deux ans qui suivront – si le scrutin est positif – la votation populaire.

Dans l'optique de la politique intérieure, nous attachons la plus grande importance à cette législation, tout particulièrement en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'application des dispositions y relatives dans les cantons. Nous avons l'intention de soumettre au parlement une loi sur l'aménagement du territoire; elle en précisera les objectifs; elle contiendra des dispositions relatives à la création de zones; elle fixera les modalités d'exécution. Préalablement, comme nous l'avons relevé, nous poursuivrons les études scientifiques propres à faciliter la tâche de la Confédération et des cantons.

Articles d'exception (art. 51 et 52 Cst.)

Ces articles appellent impérieusement une revision. Non seulement ils sont incompatibles avec les principes de l'équité, de la tolérance, de la liberté religieuse et de l'égalité des droits. L'avis de droit demandé depuis longtemps nous sera remis cette année encore. Ce document contribuera à éclairer comme il doit l'être, et de manière objective, un problème à la fois complexe et important. Comme nous l'avons relevé antérieurement, seule une étude exhaustive peut ouvrir les voies d'une solution. Nous avons l'intention d'introduire, en temps opportun, une procédure de consultation à laquelle seront associés les cantons, les partis et les milieux confessionnels. Un message sera élaboré par la suite. La revision des articles d'exception sera entreprise séparément, préalablement à une éventuelle revision totale de la constitution.

Droits civiques de la femme

Nous restons acquis à l'idée d'une revision partielle de la constitution fédérale visant à accorder à la femme suisse le droit de vote et l'éligibilité sur le plan fédéral. Le peuple et les cantons ayant repoussé cette revision partielle il y a quelques années, l'évolution enregistrée dans les cantons n'est pas sans influence sur le choix du moment où il paraîtra opportun de soumettre un nouveau message aux Chambres fédérales. Peut-être est-il judicieux d'attendre les résultats de l'enquête auquel procède le groupe de travail chargé d'étudier le problème de la revision totale de la constitution fédérale. Nous disposerons alors de meilleurs éléments d'appréciation. Nous ne pourrions donc pas déterminer avant le milieu de la présente législature si le moment est venu d'élaborer

un projet destiné aux Chambres fédérales. Cette revision pourrait être intégrée dans une refonte totale de la constitution fédérale. Nous ne tenons cependant pas cette solution pour opportune et sommes d'avis que le problème des droits civiques de la femme doit faire l'objet d'une revision partielle de la constitution.

Droit régissant la presse, la radio et la télévision

Nous vous prions de vous reporter à notre rapport du 19 octobre 1951 sur la revision de l'article 55 de la constitution concernant la liberté de la presse (FF 1951, III, 249) et sur l'initiative populaire, encore en suspens, du 31 mai 1935 concernant le même sujet (cf. notre rapport du 30 octobre 1951, FF 1951, III, 547). Nous avons alors recommandé le rejet de cette initiative. Les Chambres fédérales l'aborderont dès que les projets de loi relatifs à la procédure administrative et à l'extension de la juridiction administrative auront été promulgués. Il conviendra aussi de se prononcer sur la revision de l'article 55 de la constitution.

L'importance de la radio et de la télévision a fortement grandi, notamment en liaison avec le développement de cette dernière. La presse, la radio et la télévision sont les instruments par excellence de la diffusion de l'information; à ce titre, ils concourent efficacement à former l'opinion. L'introduction de la publicité à la télévision a fait apparaître certaines divergences entre ce moyen de communication et la presse. La compétition entre ces trois institutions est appelée à s'intensifier et, simultanément, la concurrence que leur livrent les équivalents étrangers. Nous veillerons, comme jusqu'à maintenant, à garantir la liberté de tous les moyens d'information.

Dans ce domaine, l'élaboration d'un article constitutionnel concernant la radio et la télévision, puis de la législation d'exécution, figure au premier plan. Le projet d'article constitutionnel sera soumis aux Chambres fédérales cette année encore. Le texte de 1956 sera complété par un chapitre réglant l'autonomie en matière d'aménagement des programmes.

Droit foncier rural et bail à ferme

La revision, qui est en cours, de la loi fédérale du 12 juin 1951 vise, à côté de l'élaboration de dispositions créant des zones agricoles, à une refonte des chapitres ressortissant au droit privé (droit de préemption, droit successoral rural, droit régissant le bail à ferme); les insuffisances du régime actuel justifient cette revision.

Droit de la famille

Divers secteurs du droit civil doivent être adaptés aux modifications sociologiques qui sont intervenues depuis l'entrée en vigueur du code civil. Nous envisageons de procéder par étapes, ce qui permettrait de commencer par une revision du droit qui régit l'adoption, des dispositions relatives à l'enfant illégitime, puis de celles qui concernent les régimes matrimoniaux.

Procédure administrative pénale

La promulgation d'une loi fédérale sur la procédure administrative pénale, amorcée par la suggestion de reviser la procédure pénale en matière fiscale, réalisera la codification – que la sécurité du droit rend souhaitable – des nombreuses dispositions pénales ou relatives à la procédure pénale éparses dans la procédure pénale fédérale et dans nombre de lois administratives.

Loi sur les banques

Le champ d'application de la loi sur les banques doit être réexaminé. La nécessité de protéger le public exige que les sociétés financières industrielles et commerciales qui font officiellement appel aux fonds de tiers soient soumises sous une forme ou sous une autre à la surveillance exercée sur les banques. D'autre part, le nombre des banques étrangères s'accroît fortement. Il faut s'employer dès lors à étendre à tous les instituts financiers qui relèvent en fait de l'étranger le régime de l'autorisation spéciale auquel est subordonnée la création, par des banques étrangères, de sièges non indépendants, de succursales et d'agences. Signalons, en outre, que les interventions visant à relever le montant privilégié des dépôts d'épargne se multiplient.

Loi sur les poids et mesures

Cette loi doit être adaptée à l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques.

D. Amélioration du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et administratif

Les exigences nouvelles que la société, l'Etat et les autorités affrontent, la multiplicité et la complexité grandissante des tâches nous engagent impérieusement à nous demander si l'organisation et les méthodes de travail de l'appareil gouvernemental et administratif garantissent encore la conduite la meilleure des affaires. Pour le Conseil fédéral, il s'agit en premier lieu d'examiner, puis de mettre à exécution les propositions et recommandations que nous aurons retenues du rapport d'experts de novembre 1967 sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et administratives qui a été soumis aux Chambres fédérales au début de cette année. Nous nous emploierons, en particulier, à leur présenter, au plus tard à la fin de la législature, un message concernant la revision totale de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale. Ultérieurement, si nous nous rallions à la conception de la commission d'experts, il conviendra, au cours d'une seconde étape, de revoir la répartition des attributions entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (art. 85 et 102 cst.) aux fins de décharger ces deux autorités des affaires de peu d'importance. Ce projet de revision fera l'objet d'un message.

Résumé

Le Conseil fédéral vise à réaliser une meilleure répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, plus conforme tout à la fois à nos structures fédératives et aux exigences nouvelles. Dans tous les domaines qui ressortissent à la compétence de la Confédération, il s'agit de sauvegarder et d'affirmer mieux les principes sur lesquels est fondé notre Etat afin qu'il reste à même de remplir pleinement ses tâches. En conséquence, il convient, lors de l'élaboration de toute loi ou ordonnance, d'attacher l'attention la plus grande à une claire répartition des attributions, strictement conforme à la constitution, au respect de la séparation des pouvoirs, à l'obligation qui est faite aux autorités de respecter la loi et les droits des citoyens. L'appareil gouvernemental et administratif doit être réorganisé de manière à faire face de manière optimale aux tâches d'aujourd'hui et de demain.

Parmi les principales tâches législatives qui seront abordées au cours de la législature, la réforme du droit foncier et l'aménagement du territoire figurent au premier plan. La solution satisfaisante de ce problème complexe constitue l'une des tâches primordiales de notre génération.

V. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

A. Les objectifs

Cette politique vise avant tout à augmenter la prospérité commune. Elle doit être conçue de manière à créer les conditions d'une augmentation optimale des fruits du travail de tous et d'un partage de ces richesses aussi conforme que possible à l'effort de ceux qui les produisent. Cependant, l'obligation où nous sommes de poursuivre parallèlement certains objectifs non économiques, en particulier de maintenir l'indépendance et les caractères fondamentaux de la Confédération, comme aussi de tendre à une répartition socialement équitable du produit national, ne permet pas d'atteindre entièrement ce but.

Les affrontements entre l'Occident, les pays de l'Est et de l'Extrême-Orient ont déclenché une course au progrès technique et économique. L'accélération de la croissance économique est devenu le principal mobile des blocs politiques et des divers pays. En Suisse, cet objectif n'a joué qu'assez tardivement un rôle dans la vie politique: à partir du milieu des années soixante, au moment où la politique conjoncturelle a déclenché les discussions que l'on sait. Le fléchissement de l'activité à l'échelle mondiale et la réduction du nombre des travailleurs immigrés commandée par la nécessité de limiter la pénétration étrangère ont provoqué, en Suisse également, un net ralentissement de la croissance économique. En conséquence, l'augmentation des taux d'expansion revêt une importance essentielle au cours de cette législature. Il convient cependant d'harmoniser de manière constante la réalisation de cet objectif avec les impératifs de la politique conjoncturelle.

B. Les accents majeurs de notre politique économique à l'intérieur

a. A côté des problèmes que nous exposons plus loin, nous affrontons ceux que posent la croissance économique. Deux conditions importantes de l'expansion sont pour ainsi dire remplies: l'équilibre du commerce extérieur et le plein emploi de la main-d'œuvre disponible. Le danger d'inflation qui subsiste et la nécessité de stabiliser les effectifs de travailleurs étrangers contiennent actuellement dans d'étroites limites les possibilités de développer davantage l'appareil de production. En conséquence, l'accent doit être mis sur l'accroissement de la productivité. Pour ce qui est de la lutte contre l'inflation, l'effort est porté sur la politique financière et les interventions de la banque d'émission.

L'élévation de la productivité peut être poursuivie sur trois plans. Il paraît possible, dans le cadre d'une conception générale de la politique économique, de créer des conditions plus ou moins favorables à la réalisation de cet objectif. Secondement, dans tous les domaines où des raisons d'ordre politique, social ou conjoncturel appellent des mesures de protection ou de nature à maintenir les structures, il est néanmoins possible de réserver un champ plus ou moins large au jeu des lois du marché. Enfin, le développement des infrastructures peut être conçu de manière à stimuler la productivité.

Dans le cadre de la conception générale de la politique économique mentionnée plus haut, nous ne voyons ni la possibilité, ni la nécessité d'envisager des mesures légales novatrices; il convient de laisser libre cours à l'effort de productivité qui s'affirme. Dans le domaine de la politique commerciale, nous continuerons à saisir les possibilités qui s'offrent de stimuler les mesures de libéralisation à l'échelle mondiale et de renforcer notre capacité de compétition. En ce qui concerne la réglementation de la concurrence, notre équipement législatif est suffisant. L'activité déployée par la commission fédérale des cartels permet de conclure qu'elle est attentive à créer le climat le plus favorable à la croissance économique en maintenant les conditions d'une saine compétition. Quant à la défense des intérêts des consommateurs, elle est au premier chef l'affaire des groupements intéressés. Nous y avons d'ailleurs contribué dans la mesure de nos possibilités présentes en instituant une commission spéciale et un bureau pour l'étude des problèmes qui concernent les consommateurs. Nous examinerons encore s'il est opportun, et le cas échéant dans quelle mesure, d'envisager une aide plus ample, financière notamment. Jusqu'à maintenant, certaines conditions essentielles, nécessaires à cet effet, ne sont pas remplies; cette remarque vaut en particulier pour les organisations de consommateurs. Dans la mesure où la législation relative à la prévention des crises et à la création de possibilités de travail semble être de nature à entraver l'aménagement d'une politique conjoncturelle articulée de manière à assurer une croissance optimale, il conviendra de réexaminer la conception de cette législation. Les domaines qui constituent en quelque sorte le champ naturel des interventions de la Confédération: le marché du travail, l'agriculture, le marché locatif appellent quelques commentaires.

A notre avis, c'est la réglementation de la main-d'œuvre étrangère – dictée par des raisons d'ordre politique – qui freine le plus fortement la croissance économique. Le plafonnement global par entreprise ayant été supprimé, la nécessité d'améliorer la mobilité des travailleurs appelle maintenant un assouplissement progressif du plafonnement par entreprise de l'effectif des immigrants soumis à contrôle; cet assouplissement est commandé par des raisons d'ordre conjoncturel et par la nécessité de contenir la pénétration étrangère; par la suite, la distribution de la main-d'œuvre devra être laissée entièrement au jeu des lois du marché. Pour ce qui est de l'agriculture, la constitution fait à la Confédération l'obligation de «conserver une population paysanne forte, d'assurer la productivité de l'agriculture et de consolider la propriété rurale». Nous tendons à réaliser cet objectif en mettant toujours plus fortement l'accent sur l'amélioration des structures agricoles et des méthodes de travail, ainsi que sur une meilleure adaptation de la production aux besoins du marché. En conséquence, la politique des prix doit être conçue moins en fonction de la garantie des revenus et davantage en fonction d'un ajustement systématique de l'offre à la demande. De surcroît, les dépenses globales de la Confédération en faveur de l'agriculture doivent être contenues dans des limites raisonnables par rapport aux possibilités de l'économie considérée dans son ensemble et aux perspectives d'une croissance à long terme. Parallèlement, nous attacherons la plus grande attention aux problèmes de l'économie forestière (à sa rationalisation en particulier).

Rappelons enfin l'importance que revêt l'encouragement de la construction rationnelle de logements offerts à des prix raisonnables correspondant effectivement à leur qualité. Nous nous rapprochons du moment où l'équilibre du marché des logements, considéré dans son ensemble, sera rétabli. C'est dire que les mesures prises pour abaisser les prix des loyers perdent progressivement de leur importance. La réglementation fédérale encore en vigueur cessera d'être applicable à la fin de 1970. Nos efforts visent avant tout à stimuler l'équipement de terrains à bâtir, la rationalisation des méthodes de construction et la recherche dans ce domaine. Les aspects du problème qui sont liés à l'aménagement du territoire revêtent une importance primordiale. Relevons encore que l'encouragement de la recherche, qui contribue à stimuler la croissance, sera poursuivi.

b. En liaison avec les objectifs précités, la politique économique donnera la priorité à un ensemble de mesures pendant la législature en cours:

Pour ce qui est des travailleurs étrangers, les mesures qui s'imposaient ont été prises (arrêté du 28 février 1968).

En liaison avec la politique agricole, il convient d'examiner de manière générale si, et dans quelle mesure, des modifications des bases légales – éventuellement préconisées par des interventions parlementaires – s'imposent; il s'agit aussi de déterminer si l'ajustement de diverses ordonnances est de nature à promouvoir l'amélioration des structures agricoles et des méthodes de production. Nous entreprendrons à temps les travaux en vue de la révision ou du rem-

placement de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissement dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes, dont la validité prend fin le 31 décembre 1974. Nous envisageons également l'éventualité d'une modification de la loi sur les bourses d'études. La revision envisagée de l'ordonnance générale sur l'agriculture (qui détermine largement l'aménagement de la politique des prix) aux fins de l'adapter à une conception moderne de la politique agricole, constitue également une entreprise importante.

Le problème des régions de montagne en général et de leur agriculture en particulier retiennent notre attention. Pour stimuler leur développement, nous envisageons, en liaison avec la revision de certaines ordonnances visant à améliorer les revenus, diverses mesures spéciales en faveur de l'agriculture de ces régions. Les travaux entrepris pour préciser ce programme de développement – qui débordera le cadre agricole – sont en cours; ils seront terminés vers 1969/1970. Parallèlement, il importe de stimuler la construction des ouvrages de protection contre les avalanches et le reboisement. De même, l'exploitation forestière dans les régions de montagne doit être plus systématiquement encouragée.

Le tourisme joue un rôle particulièrement important dans les régions de montagne. De surcroît, il fournit depuis quelques années l'apport le plus substantiel à l'équilibre de la balance des revenus. Pour toutes ces raisons, le développement du tourisme prend rang parmi les tâches les plus urgentes. On peut dès lors se demander s'il ne conviendrait pas d'inscrire cet objectif dans la constitution fédérale. Actuellement, les diverses mesures prises pour stimuler cette activité doivent être fondées sur des dispositions constitutionnelles très diverses, qui n'ont souvent qu'un rapport très indirect avec le tourisme. On conviendra que cet état de choses est peu satisfaisant. En liaison avec l'encouragement du tourisme, l'accent doit être mis sur la planification des stations de villégiature; l'intérêt général l'exige à des égards très divers. On constate cependant que les bases constitutionnelles et légales qui seraient nécessaires à cet effet sont très fragiles.

Dans le domaine de la politique agricole, nous aborderons, au cours de la législature, la revision du régime de l'économie sucrière, des mesures prises en faveur du vignoble, des dispositions qui régissent le marché du fromage et de l'arrêté sur l'économie laitière, dont la validité prend fin le 31 octobre 1972. Nous mettrons également à l'étude une refonte profonde des dispositions relatives à l'élevage du bétail et des chevaux, ainsi qu'au bétail d'abattage. Nous nous inspirerons des expériences faites jusqu'à maintenant pour mettre sur pied des réglementations plus rationnelles et plus satisfaisantes, mieux adaptées aux exigences nouvelles. Nous procéderons aussi à une revision profonde de l'ordonnance relative à l'utilisation du lait commercial.

Quant aux mesures envisagées en ce qui concerne le marché du logement, elles visent avant tout à substituer des dispositions plus rationnelles à la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'encouragement à la construction de logements, ainsi qu'à reviser l'arrêté fédéral du 3 octobre 1951/24 mars 1960 sur les mesures visant à assainir les logements dans les régions de montagne.

C. Les relations économiques avec l'étranger

Notre politique commerciale a pour premier objet de défendre et d'affirmer nos intérêts économiques à l'extérieur. Il s'agit avant tout de protéger les positions conquises sur les marchés par l'industrie suisse d'exportation contre les mesures restrictives, de tenir compte des besoins particuliers des branches qui travaillent pour le marché intérieur et de l'agriculture, comme aussi de stimuler l'accroissement de la productivité de l'économie nationale. Notre politique commerciale doit, en outre, contribuer à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables tout en restant soucieuse des intérêts de l'industrie et des consommateurs.

Nous disposons de divers moyens pour atteindre ces objectifs; ce sont, d'une part, l'instrument classique des négociations bilatérales et, de l'autre, la coopération au sein d'organisations internationales et la participation aux conférences qui portent sur l'aménagement des échanges internationaux, les problèmes douaniers ou qui inscrivent d'autres arrangements multilatéraux à leur ordre du jour. Au cours de cette législature, l'accent sera mis plus fortement, comme dans le secteur des relations politiques, sur les accords multilatéraux.

Dans l'ensemble, les bases légales actuelles paraissent suffisantes, encore qu'une adaptation à des circonstances qui se sont modifiées puisse être envisagée. La Suisse dispose d'un tarif douanier moderne; un passage au système des droits *ad valorem*, en vue d'adapter notre tarif au régime en vigueur à l'extérieur, n'apparaît pas urgent.

a. Coopération économique en Europe occidentale

La collaboration avec l'AELE sera poursuivie. Depuis la suppression des droits d'entrée sur les articles manufacturés, l'effort porte sur l'élimination des entraves non tarifaires.

Nous vouerons simultanément toute l'attention nécessaire à l'aménagement des relations avec la CEE. La mise au point de solutions européennes globales reste notre objectif. Aussi longtemps que leur réalisation ne paraîtra pas possible, pour des raisons qui échappent à notre influence, nous nous emploierons à régler de manière pragmatique les problèmes que posent, dans les domaines divers, la multiplicité et l'intensité de nos relations avec les pays du Marché commun. En outre, si l'on devait rechercher de nouveaux moyens d'aménager les rapports entre les aires de la CEE et de l'AELE, la Suisse insisterait pour participer d'emblée, et sur un pied d'égalité, aux négociations avec les autres pays qui ne sont pas membres de la CEE.

Un élargissement de la CEE pourrait contraindre la Suisse à envisager l'établissement de liens plus étroits avec la Communauté, mais selon des modalités conformes à sa neutralité, à ses structures politiques et à ses besoins. Cette éventualité poserait le problème d'une large harmonisation de notre politique et de notre législation économiques avec celles de la CEE. Même si la Suisse demeurerait à l'écart, le souci de maintenir notre capacité de concurrence

appellerait des adaptations. Si une solution négociée ne paraissait pas possible dans le domaine agricole, un nouvel ensemble de mesures serait nécessaire.

b. Coopération entre les pays industriels de l'Occident

Cette coopération se déroule avant tout dans le cadre de l'OCDE et du GATT; la multiplicité des intérêts communs qui lient la Suisse aux pays européens et les perspectives d'intégration lui confèrent une importance toute particulière. Il importe, au premier chef d'assurer la réalisation du Kennedy Round. Nous examinerons par la suite les initiatives qui peuvent être prises pour élargir les libéralisations. Les progrès de la démobilitation douanière confèrent une importance accrue aux entraves non tarifaires et aux efforts qui doivent être entrepris pour les écarter. Le développement de la coopération industrielle et technologique doit être poursuivi conformément aux besoins de l'économie d'aujourd'hui. La même remarque vaut pour l'effort visant à harmoniser les mesures qui relèvent de la politique conjoncturelle et à intensifier les échanges de manière générale.

c. Aménagement des relations avec les pays qui ont institué un monopole du commerce extérieur

Nous suivrons avec attention les modifications des structures internes et de la politique économique de ces partenaires et nous emploierons à saisir les possibilités qu'elles offrent d'intensifier les échanges.

d. Collaboration avec les pays en voie de développement

Les impératifs de la solidarité internationale exigent une participation de la Suisse à l'assistance technique. De surcroît, l'intégration européenne étant encore inachevée, le renforcement des positions suisses dans ces régions – dont le potentiel économique est encore loin d'être mis en valeur – revêt une importance particulière. La Suisse doit donc participer activement aux efforts déployés sur le plan international pour mettre au point de nouveaux mécanismes financiers propres à conférer une efficacité optimale aux crédits octroyés. Il s'agit, au premier chef, de conclure des accords visant à stabiliser les prix des matières premières, d'envisager l'octroi, par l'ensemble des pays industriels, de tarifs préférentiels et temporaires de nature générale aux régions en développement. Leur situation appelle des aides propres à stimuler l'industrialisation, ainsi que des intégrations régionales pour créer des marchés plus vastes.

En matière d'aide financière, les investissements privés dans les pays en voie de développement devront être assortis d'un effort de l'Etat. A côté de l'octroi de crédits bilatéraux, nous étudierons la possibilité de participer à la mise au point de nouveaux mécanismes financiers conçus de manière à conférer une efficacité optimale aux crédits octroyés et à stimuler l'harmonisation réciproque des moyens mis en œuvre par les pays en voie de développement, d'une part, et les nations industrielles, de l'autre. La Suisse fera bénéficier de son aide divers programmes relatifs aux échanges commerciaux en particulier ceux qui visent à stimuler les exportations des pays en voie de développement.

e. Problèmes agricoles mondiaux

L'organisation du commerce mondial des produits agricoles doit concourir tout à la fois à améliorer la situation alimentaire des pays en voie de développement et à prévenir des surproductions et leurs répercussions fâcheuses sur le commerce international. Elle pose des problèmes difficiles à la solution desquelles la Suisse entend participer.

Le Kennedy Round n'a pas résolu l'important problème de l'écoulement des produits agricoles de la zone tempérée (céréales, denrées fourragères, viande et produits laitiers). Les pays intéressés doivent donc s'employer à garantir, par des accords internationaux, le placement de ces denrées à des prix stables. Cet objectif revêt une grande importance pour la Suisse.

Résumé

A l'intérieur, l'effort portera sur la croissance économique et l'amélioration de la productivité. Enfin, tout en respectant les exigences d'ordre politique, nous nous emploierons à assouplir la réglementation de la main-d'œuvre étrangère, dont la distribution doit être progressivement assurée par le seul jeu des lois du marché. Dans le domaine agricole, l'accent doit être mis plus fortement sur l'amélioration des structures et des méthodes de travail; il faut viser aussi à adapter mieux la production aux besoins du marché. En liaison avec cet effort, les mesures prises par les agriculteurs et leurs organisations eux-mêmes sont d'une importance essentielle. Sur le marché locatif enfin, une nouvelle conception des interventions de la Confédération s'impose, aux fins d'améliorer les conditions propres à assurer la construction de logements à des prix correspondant mieux à leur qualité.

Les tâches fondamentales de notre politique commerciale subsistent sans changement. Son objet est de sauvegarder et de promouvoir les intérêts de l'économie suisse envers l'étranger. L'accent sera mis plus fortement sur les accords multilatéraux. Les efforts visant à réaliser des solutions européennes seront au centre de nos préoccupations. Il apparaît également nécessaire de poursuivre le renforcement des relations entre les nations industrielles de l'Occident, l'aménagement des rapports économiques avec les pays qui connaissent un monopole du commerce extérieur, et de stimuler les échanges avec les pays en voie de développement.

VI. TRANSPORTS ET ÉNERGIE

A. Transports

1. Coordination des transports et conception générale

Les transports de marchandises par la route n'exigent pas de concession, à la différence des transports de voyageurs assumés par des lignes régulières. C'est dire que la Suisse pratique, dans ce domaine, une politique plus libérale

que d'autres pays. Le libre choix des moyens de transport par les usagers doit leur permettre de donner la préférence aux plus avantageux, ce qui ouvre ainsi la voie à une coordination rationnelle. Cette constatation présuppose cependant qu'aucune limitation de la concurrence ne fausse ce choix. Il convient de mettre les divers moyens de transport en mesure de couvrir autant que possible leurs coûts. Pour les chemins de fer, qui assument eux-mêmes les dépenses de construction et d'entretien de leurs voies et installations, ces charges sont un élément des frais généraux. On ne peut pas en dire autant des transports routiers, en revanche, qui utilisent des routes construites et entretenues par les pouvoirs publics. En conséquence, l'établissement d'un compte routier où seront confrontées les recettes de l'Etat assurées par les taxes et impôts perçus sur les véhicules et les dépenses de construction et d'entretien du réseau routier, revêt une grande importance; en outre, il conviendra de préciser séparément les recettes et les dépenses pour les voitures et pour les poids lourds.

Pour prévenir toute distorsion en matière de concurrence, il conviendra de préciser la compensation des charges que l'intérêt public impose à un moyen de transport. En ce qui concerne la solution du problème dans le secteur ferroviaire, il faudra tout d'abord tenter d'éliminer les charges qui peuvent l'être, puis de compenser celles qui restent indispensables. Les divers moyens de transport devront être traités sur le même pied; cette exigence, importante, doit être respectée.

Les principes que nous venons d'énoncer valent aussi pour la politique d'investissements, qui est un instrument efficace de coordination. Les projets doivent donc être élaborés avec le plus grand soin.

L'obligation, impérieuse, d'élaborer une conception globale de la politique des transports ne peut plus être éludée. Les intérêts divergents des moyens de transport devant être harmonisés, tous devront participer à cette tâche – de même que les associations économiques et les milieux scientifiques. La délégation du Conseil fédéral pour les problèmes de transport et la commission interdépartementale de fonctionnaires supérieurs qui sera constituée contribueront de manière active à cet effort de coordination.

2. Construction de routes et circulation

Le développement du réseau des routes nationales est pour l'essentiel l'affaire de la Confédération; de surcroît, par le biais du subventionnement, elle exerce une forte influence sur l'aménagement du réseau des routes principales. Quant à la solution des innombrables problèmes de détail, elle est commandée au premier chef par les conditions géographiques et démographiques, les structures et intérêts locaux, etc.

Les aspects financiers sont traités au chapitre IX «Politique financière». Relevons cependant que les dépenses engagées par la Confédération doivent être amorties rapidement; en effet, de nouvelles tâches apparaissent; elles deviendront probablement actuelles au cours de cette législature déjà et requerront

de nouveaux moyens financiers. Il s'agira, en premier lieu, de déterminer s'il convient ou non que la Confédération participe plus fortement que jusqu'à maintenant, selon des modalités à convenir, à la solution du problème des routes express urbaines et au développement du réseau des routes principales. Des études approfondies seront nécessaires avant que nous puissions nous prononcer, du moins provisoirement. En effet, la circulation à l'intérieur des agglomérations urbaines, qui influence l'examen du problème, présente les aspects les plus divers et les plus complexes.

Pour ce qui est des routes nationales, nous tenons à souligner que les travaux prévus au cours de la législature correspondront au programme à long terme établi l'an dernier. Les travaux du tunnel routier du Saint-Gothard, appelé à jouer un rôle de première importance, seront entrepris au cours de cette législature.

Les aspects divers du développement du réseau routier qui détermineront la politique du Conseil fédéral au cours de cette législature sont commandés par l'élévation constante des niveaux de vie, les incidences de ce développement sur l'aménagement local, régional et national du territoire, et ses imbrications intercantionales; les solides assises financières de l'entreprise jouent également un rôle. En liaison avec le trafic routier, il importe de déceler avant tout s'il convient ou non d'autoriser la circulation de camions d'un plus gros tonnage et de plus grandes dimensions.

3. *Trafic ferroviaire*

a. Chemins de fer fédéraux

On constate malheureusement que l'équilibre financier de cette régie nationale est de nouveau menacé. Pour être mieux en mesure de faire face aux exigences nouvelles, les chemins de fer fédéraux poursuivront l'effort de rationalisation, s'emploieront à augmenter les capacités de transport et la qualité de leurs services. Le programme d'investissements à long terme prévoit des dépenses de l'ordre de 450 millions par an, dont 250 millions concernent le renouvellement du matériel et des installations et 200 millions le développement des capacités de transport et l'amélioration des prestations. La Suisse entendant rester en mesure, à longue échéance, d'affronter le trafic international en transit à travers les Alpes, ce problème pose diverses questions; elles sont à l'étude. Il s'agit avant tout des problèmes posés par la construction d'une ligne dans le massif oriental des Alpes, du rachat du BLS et du percement d'un nouveau tunnel de base à travers le Saint-Gothard.

b. Chemins de fer privés

La situation financière des chemins de fer privés du trafic général n'a cessé de se détériorer au cours des dernières années. La rationalisation et l'accroissement des prestations constituent également des impératifs. Nous serons probablement dans l'obligation de demander un nouveau crédit-cadre au cours de la

législature. Il va sans dire que seules les entreprises qui répondent à une nécessité économique bénéficieront de cette aide. Celles dont l'existence ne se justifie plus seront abandonnées; un autre moyen de transport sera substitué au rail.

La demande de rachat formulée par le BLS a engagé certains cantons à préconiser le rachat d'autres lignes par la Confédération. L'étude du problème dans son ensemble a été confiée à une commission, qui a été invitée à présenter son rapport assez tôt pour que nous puissions aborder l'étude de nos propres propositions au cours de cette législature.

4. Trafic aérien

L'évolution du trafic aérien place Swissair et les autorités dont dépend l'aménagement des aéroports et autres infrastructures en face de problèmes nouveaux et de tâches considérables. Une étude a été entreprise pour apprécier l'évolution probable du trafic aérien jusqu'en 1980. Elle fournira les données qui sont nécessaires pour adapter les aéroports et les dispositifs de sécurité aux exigences nouvelles. La mise au point d'une codification exhaustive du droit en matière de trafic aérien a été abordée.

5. Navigation

Il s'agit, en premier lieu, de sauvegarder les droits de la Suisse sur le Rhin. Le rapport soumis aux Chambres fédérales sur la voie navigable qui doit relier l'Adriatique et le Lac Majeur et sur la navigabilité de l'Aar fera l'objet d'un rapport complémentaire. Il conviendra également d'étudier le problème qui consiste à maintenir certaines eaux suisses aptes à la navigation et d'apprécier les coûts de cet objectif. Pour ce qui est du canal transhelvétique et de la navigation sur le cours supérieur du Rhin, nous nous bornerons à relever que ces problèmes ne nous paraissent pas prioritaires; en conséquence, ils ne seront pas tranchés au cours de la présente législature.

B. Postes et télécommunications

Au premier plan figure la création d'un nouveau statut d'organisation des PTT, analogue à celui dont bénéficient les Chemins de fer fédéraux. Sur le plan technique, il s'agit avant tout de développer les installations pour mettre l'entreprise en mesure de faire face à l'essor grandissant du trafic postal et des télécommunications; parallèlement, le développement de la télévision suisse exige de nouveaux équipements. La participation de la Suisse aux télécommunications par satellites pose un problème particulier.

Au cours de la législature, nous aborderons la révision de la loi de 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique aux fins d'ajuster les dispositions légales à l'évolution de la technique et pour faciliter un aménagement du réseau et des tarifs adapté à cette évolution.

C. Energie

Les structures de l'approvisionnement en énergie sont en pleine transformation. Dans ce domaine, nous dépendons toujours plus fortement des livraisons étrangères, de celles de produits pétroliers, originaires de pays d'outre-mer avant tout.

La sécurité de notre approvisionnement paraît rendre nécessaire un rapport mieux équilibré entre les apports des diverses énergies. A cet effet, nous avons l'intention de stimuler les utilisations de l'énergie nucléaire et du gaz naturel, ce qui pose en particulier le problème de l'importation de combustible nucléaire. Les aspects de ce problème sont soigneusement étudiés, en collaboration notamment avec les producteurs d'électricité.

Nous avons l'intention de soumettre aux Chambres fédérales, un rapport exhaustif sur l'approvisionnement du pays en énergie et de l'accompagner, éventuellement, de propositions.

En liaison avec le développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, nous poursuivons notre politique de subventionnement. Dans la mesure où nous serons saisis de projets bien étudiés visant à intensifier l'effort entrepris par l'industrie suisse dans le domaine de la technique des réacteurs et où certaines conditions seront remplies, nous restons prêts à les examiner et à soumettre, le cas échéant, des propositions appropriées au Parlement. Etant donnée la grande importance que la technique en matière de réacteurs nucléaires revêt pour l'avenir de notre industrie, la Confédération continuera à participer aux communautés internationales qui se livrent à des recherches dans ce domaine.

Résumé

Dans le domaine des transports et de l'énergie, l'élaboration d'une conception globale de la politique suisse des transports et d'un rapport sur l'approvisionnement en énergie constitueront les événements marquants de la législature. Le développement du réseau routier sera poursuivi conformément au programme établi. Dans le secteur des chemins de fer, de la poste et des télécommunications, l'effort de rationalisation et l'accroissement du potentiel figurent au premier plan. L'élaboration d'un nouveau statut des PTT est à l'ordre du jour.

VII. ÉDUCATION ET RECHERCHE

A. Politique de la science. Objectifs

Parmi les tâches de la Confédération, aucune ne reflète davantage les transformations profondes et rapides qui caractérisent notre civilisation. Non seulement la prospérité des nations, mais aussi leur position internationale, l'influence qu'elles exercent sont commandées de manière toujours plus déterminante par les résultats des efforts qu'elles poursuivent dans les domaines de la recherche et du développement.

L'ampleur de cet effort, et par voie de conséquence la croissance économique sont déterminées au premier chef par trois facteurs:

- la généralisation et la qualité de l'instruction publique;
- l'efficacité de l'effort entrepris pour faire bénéficier de chances égales tous les jeunes gens doués;
- l'ampleur et l'affectation judicieuse des moyens financiers consacrés à la recherche scientifique et au développement.

Nous devons viser, d'une part, à élever encore le niveau de l'instruction et des connaissances à tous les échelons de la formation scolaire et universitaire et, de l'autre, à stimuler la recherche, tant scientifique qu'appliquée.

B. Instruction publique

L'instruction publique est pour l'essentiel l'affaire des cantons. Comme jusqu'à maintenant, la Confédération encouragera avant tout la formation professionnelle qui succède à l'instruction primaire et secondaire. La formation professionnelle doit être conçue de manière à donner à toutes les personnes qui exercent une activité dans l'industrie, l'artisanat, l'agriculture et le commerce des connaissances suffisantes pour leur permettre d'assumer toutes les fonctions qui ne requièrent pas une formation universitaire. Il conviendra d'attacher une importance accrue, dans tous les domaines d'activité, au perfectionnement professionnel et au recyclage des personnes qui exercent une activité professionnelle.

C. Mesures propres à stimuler les dons et les talents

Dans ce domaine, la Suisse doit encore accomplir un gros effort. On constate avec inquiétude que la proportion des diplômés de l'enseignement universitaire est inférieure à la moyenne de l'Europe occidentale et que cet écart a tendance à grandir. Cet état de choses doit être corrigé.

Il est nécessaire de développer rapidement la capacité d'accueil des hautes écoles suisses et les effectifs du corps enseignant. Le recrutement étant particulièrement insuffisant dans les professions techniques, il est judicieux de poursuivre le développement de l'EPF, puis de l'EPUL après sa reprise par la Confédération. Notre message du 4 mars 1968 renseigne à ce sujet; notre message du 28 novembre 1967 expose l'aide que la Confédération doit accorder aux universités cantonales.

Cependant, une meilleure dotation, en personnel et installations, des hautes écoles ne résout pas tous les problèmes. La sélection des dons et talents s'opère dans les écoles du degré moyen. C'est à cet échelon qu'il importe de préparer à l'université une proportion plus forte de jeunes gens appartenant à des milieux qui sont trop faiblement représentés dans les hautes écoles (familles ouvrières, habitants des régions rurales, etc). Une réforme des programmes universitaires

et le développement de l'orientation professionnelle et estudiantine visent au même but. La Confédération usera avant tout des moyens dont elle dispose pour stimuler indirectement une sélection des talents et des dons conçue de manière à tenir plus équitablement compte des divers milieux de la population. De surcroît, elle doit jouer en accord avec les cantons un rôle prépondérant dans l'élaboration d'une conception nouvelle et générale de l'instruction publique.

D. Recherche

Dans certains secteurs à tout le moins, les contributions de la Confédération et des cantons au financement de la recherche (0,6 % au total du produit national brut) doivent être tenues pour insuffisantes. C'est en particulier le cas de la recherche scientifique pratiquée par les universités et dont les résultats peuvent être utilisés par l'industrie, ainsi que de la recherche appliquée dans le domaine de la médecine (recherche au service de la santé publique). Cette constatation vaut aussi pour toutes les disciplines où les travaux de recherche peuvent contribuer à fournir des données propres à permettre une occupation et une utilisation plus rationnelles des superficies disponibles, en voie de diminution constante. La rationalisation de la production agricole, sylvicole et piscicole appelle des études plus systématiques. Dans tous ces domaines, l'intensification de la recherche imposera des dépenses plus élevées à la Confédération. Peut-être conviendra-t-il de créer de nouvelles institutions. Il faut cependant considérer que, dans un petit pays, les ressources humaines et financières seront toujours limitées. Seule une coordination systématique peut permettre une efficacité optimale.

La recherche fondamentale, dans la mesure où il s'agit de l'exécution de projets considérables, devra être poursuivie de préférence au sein de communautés internationales ad hoc. Une participation de la Suisse à ces travaux est particulièrement fructueuse lorsqu'elle est de nature à donner des impulsions aux centres nationaux de recherche. Nous continuerons à mettre à la disposition du Fonds national suisse de la recherche scientifique les moyens financiers dont il a besoin pour poursuivre sa tâche.

Des études seront entreprises pour déceler les mesures que l'Etat doit prendre pour encourager la recherche appliquée dans les domaines relevant des sciences naturelles et de la technique.

Nous continuerons également à suivre avec la plus grande attention les problèmes de la recherche spatiale.

Résumé

Au cours de la législature, il s'agira de mettre au point, en collaboration avec les cantons et, dans la mesure des besoins, avec l'économie, une conception exhaustive et à long terme de la politique à suivre en matière d'instruction et de recherche. Le développement des universités cantonales et de l'EPF, ainsi que la reprise de l'EPUL par la Confédération sont également prioritaires.

VIII. AMÉLIORATION DU BIEN-ETRE SOCIAL

A. Sécurité sociale

Les assurances sociales sont un moyen particulièrement efficace de réaliser la prospérité commune des confédérés, requise à l'article 3 de la constitution fédérale. Au cours de ces dernières années, nous nous sommes employés à développer sensiblement les diverses branches de la sécurité sociale. C'est à cela et aux conditions économiques favorables qui ont caractérisé l'après-guerre qu'il faut attribuer la notable amélioration de notre régime social. Nous nous proposons de persévérer dans cette voie aux fins de renforcer la solidarité entre les diverses catégories de la population, d'éliminer le dénuement qui existe encore ici et là et de le combattre s'il devait surgir. Nous devons être persuadés que la famille est la communauté qui assure à l'individu les conditions les meilleures d'épanouissement; il faut donc faire en sorte qu'elle reste en mesure de jouer ce rôle.

Parmi les nombreux secteurs de la sécurité sociale, l'assistance aux personnes âgées est celui dont le développement répond, au cours de la présente législature, à la plus impérieuse nécessité. La vieillesse constitue actuellement le plus grave de nos problèmes sociaux. C'est pourquoi nous avons d'ores et déjà adressé aux chambres fédérales un message sur la 7^e revision de l'AVS. De surcroît, il s'agit d'examiner de plus près les intéressantes suggestions que la fondation «Pro Senectute» a formulées dans son rapport circonstancié consacré aux problèmes de la vieillesse. Il n'est pas encore possible de dire jusqu'à quel point s'en dégageront des éléments susceptibles de faire l'objet de propositions aux Chambres fédérales. La 7^e revision de l'AVS sera accompagnée de deux innovations importantes: le versement d'allocations pour impotents aux bénéficiaires de rentes AVS et la possibilité de différer le bénéfice des prestations.

Les travaux en cours portant sur une refonte complète de la législation sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents revêtent également une grande importance. Le rapport sur les problèmes de la vieillesse a mis en évidence certaines des lacunes de l'assurance maladie et accidents des personnes âgées. C'est dire que la revision précitée doit être entreprise compte tenu de leurs besoins. La législation fédérale qui régit les allocations familiales et le régime des allocations pour perte de gain servies aux militaires doivent être également ajustés aux exigences nouvelles.

B. Culture et loisirs

1. Politique culturelle

Nous avons l'intension d'intensifier notre activité dans ce domaine. Cependant, conformément à la répartition constitutionnelle des tâches entre la Confédération et les cantons, l'encouragement de la culture est au premier chef

l'affaire de ces derniers. La Confédération ne saurait donc intervenir qu'à titre subsidiaire. Elle se bornera, selon le principe dont elle s'est inspirée jusqu'à présent, à favoriser le libre épanouissement de la personnalité; c'est sur elle seule en effet, et non sur l'Etat, que peut reposer l'essor culturel sous toutes ses formes. Son encouragement contribue grandement à nous faire prendre plus nettement conscience de nos particularités; il nous permet aussi de mieux saisir les fondements spirituels de notre Etat. Comme par le passé, la Confédération accordera son appui financier par l'intermédiaire de la fondation «Pro Helvetia», qui jouit d'une large autonomie. Durant la présente législature, elle s'attachera principalement à intensifier les échanges culturels entre les diverses régions linguistiques du pays. Il faudra, en outre, se préoccuper davantage de l'éducation des adultes.

Une seconde tâche essentielle assignée à «Pro Helvetia» consiste à entretenir des relations suivies avec l'étranger en vue, notamment, d'y faire mieux connaître nos réalisations dans le domaine des arts et de la pensée.

Une attention spéciale doit être vouée, comme par le passé, à la préservation de la langue et de la culture dans les régions où elles sont menacées. Nous songeons en l'occurrence aux régions de culture italienne et rhétoromanche.

Nous aurons, en outre, à examiner comment la Confédération pourrait stimuler davantage, sur le plan national, la coordination des multiples efforts déployés dans le domaine de la politique culturelle. Bien qu'un aménagement judicieux des loisirs ne soit pas une tâche de la Confédération, nous jugeons néanmoins opportun de marquer ici l'importance grandissante que revêt l'effort entrepris à cet effet. Il est au premier chef l'affaire des communes et des partenaires sociaux.

2. *Protection de la nature et du paysage*

En adoptant l'article 24 *sexies* de la constitution, le peuple suisse a manifesté sa volonté de faire bénéficier le paysage de la protection qui lui est due. En application de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1967, nous intensifierons les mesures visant à soutenir mieux encore les efforts des cantons; il n'en demeure pas moins que cette tâche continuera à relever essentiellement de leurs attributions.

3. *Sport*

Les caractéristiques des temps modernes, le manque de mouvement inhérent aux progrès de la technique exigent que la gymnastique et les sports soient encouragés plus systématiquement. Les problèmes qui se posent à cet égard ont préoccupé à plusieurs reprises les Chambres fédérales ces derniers temps et font actuellement l'objet d'un examen approfondi. Convient-il d'insérer un article spécial dans la constitution et de légiférer en la matière? Nous demanderons prochainement l'avis des cantons et des organisations intéressées.

C. Hygiène publique

1. Généralités

En matière d'hygiène publique, il importe d'intensifier, avec la collaboration des cantons qui assument en l'occurrence la responsabilité principale, les efforts visant à améliorer la santé publique et à combattre les maladies par des mesures prophylactiques et thérapeutiques, comme aussi par l'encouragement de la recherche médicale.

Sur le plan concret, nous envisageons notamment une revision totale de la loi sur les épidémies. Cette refonte devra tenir compte à la fois des expériences acquises dans la lutte contre les maladies transmissibles et des engagements internationaux de la Suisse. D'autre part, des études sont en cours pour établir s'il ne serait pas possible, par la création d'un «Fonds national de la santé», de faire bénéficier d'une aide spéciale le développement de la recherche épidémiologique et clinique, notamment en ce qui concerne les maladies cardiaques et vasculaires. Enfin, les Chambres fédérales seront saisies, cette année encore, d'un projet de loi sur les toxiques. Cette loi sera appelée à se substituer aux actuelles réglementations cantonales, très disparates.

2. Protection contre les émanations incommodantes

L'institution d'une protection efficace de droit public contre les émanations a fait l'objet de consultations. La plupart des milieux appelés à se prononcer ont estimé qu'il était préférable d'introduire dans la constitution une disposition accordant à la Confédération le pouvoir de légiférer en la matière; une minorité a été d'avis que ce pouvoir devrait se limiter à l'hygiène de l'air. D'ici quelque temps, nous soumettrons aux Chambres fédérales un projet d'article constitutionnel accordant à la Confédération des attributions étendues dans le domaine de la protection contre les émanations incommodantes.

D. Economie hydraulique et protection des eaux

Il est apparu que la législation relative à l'économie hydraulique accuse encore une sérieuse lacune. En complément de ses attributions en matière de correction de cours d'eau, de police des eaux, d'utilisation des forces hydrauliques, de navigation intérieure, de pêche et de protection des eaux contre la pollution, la Confédération devrait être autorisée aussi à exercer des fonctions de surveillance et de coordination s'étendant à l'économie hydraulique dans son ensemble, en vue notamment d'assurer un approvisionnement suffisant du pays en eau potable et non potable. Pour combler cette lacune, nous préparons un nouvel article constitutionnel sur l'entretien et l'utilisation modérée des ressources hydrauliques, indispensable à l'amélioration des conditions de vie et au développement économique du pays; nous édicterons ultérieurement une législation d'exécution.

Pour ce qui est de la lutte contre la pollution des eaux, nous estimons que la conception dont s'inspire la législation en vigueur ne doit pas être amendée fondamentalement (application par les cantons des prescriptions fédérales). Toutefois, pour que nous soyons à même d'assurer la protection des eaux plus systématiquement et plus rapidement, nous envisageons de soumettre la loi fédérale du 16 mars 1955 à une revision destinée à remédier aux lacunes et imperfections qui se sont manifestées.

Résumé

Au titre de l'amélioration du bien-être social, il s'agit surtout de se préoccuper de la vieillesse, notre plus grand problème social, et de décréter les mesures prêtes à être instituées. La diversité des éléments dont se compose notre pays nous fait également un devoir d'encourager spécialement les échanges culturels entre les différentes régions linguistiques. Une autre tâche est particulièrement urgente: l'élaboration d'une législation générale sur la lutte contre les facteurs préjudiciables à la santé publique, qui sont inhérents au développement technique et industriel.

IX. POLITIQUE FINANCIÈRE ET MONÉTAIRE

A. Politique financière

1. Planification financière pluriannuelle

Le message à l'Assemblée fédérale du 21 février 1968 à l'appui d'un projet de loi sur les finances de la Confédération prévoit d'institutionnaliser la planification financière pluriannuelle. Le projet de loi implique également une coordination de la planification financière de la Confédération et de celle que doivent élaborer simultanément les cantons et les communes. Etant donné le rôle important des finances publiques, cette coordination est une nécessité.

Au cours d'une première phase, il conviendra, compte tenu d'hypothèses déterminées, d'apprécier les dépenses et les recettes probables pour une période de plusieurs années. Il importera ensuite, en se fondant sur ce programme, de déterminer les moyens de maintenir l'évolution des dépenses sous contrôle, compte tenu des nécessités financières et conjoncturelles. En d'autres termes, la planification dans ce domaine permet avant tout d'aménager la politique financière selon un ordre de priorités et d'urgences. Cependant, pour que ce programme soit un instrument vraiment efficace, il doit être périodiquement réexaminé et adapté à l'évolution des circonstances (planification dynamique).

Ce rapport étant limité à l'activité que le Conseil fédéral entend déployer pendant la présente législature, les données disponibles relatives à la planifi-

cation des dépenses ne vont pas au-delà de 1971. Ce rapport ne fixe donc pas de manière exhaustive l'ampleur des dépenses. Nous connaissons mieux, en particulier, les relations de cause à effet entre l'évolution de certaines recettes fiscales et celle du produit national brut. L'évaluation des montants qu'exigeront vraisemblablement les paiements repose avant tout sur les documents fournis par les divers départements et par leurs divisions; ils ont été contrôlés et, dans la mesure du possible, mis au point par l'administration des finances.

Malgré les efforts déployés pour améliorer les méthodes d'estimation, de grosses difficultés s'opposent à l'obtention de chiffres précis; en effet, les influences exogènes sont encore nombreuses et se situent, en partie, hors du domaine économique. Pour des dépenses et des recettes de l'ordre de 6 à 7 milliards (pour chacun de ces deux facteurs), un écart d'appréciation de 2 pour cent seulement entraîne une différence de 240 à 300 millions – de chaque côté de la balance – dans le compte final. C'est pourquoi les chiffres figurant dans une planification dont l'éventail est ouvert de manière appropriée appellent certaines réserves.

Compte tenu des résultats des investigations faites, nous arrivons aux estimations suivantes pour les années 1969, 1970 et 1971:

| | 1969 | 1970 en mio. Fr. | 1971 |
|--|------|---------------------|------|
| <i>Compte financier</i> | | | |
| – dépenses | 6783 | 7704 | 8058 |
| – recettes | 6463 | 7073 | 7347 |
| – excédent des dépenses..... | 320 | 631 | 711 |
| <i>Compte des variations de la fortune</i> | | | |
| – excédent des recettes | 213 | 435 | 375 |
| <i>Compte général</i> | | | |
| – déficit..... | 107 | 196 | 336 |

Les éléments de ces chiffres globaux figurent dans le plan financier du Conseil fédéral. Ce plan fournit en quelque sorte – à l'usage interne – les balises de la politique financière. Les détails relatifs à 1970 seront publiés en liaison avec le budget de l'an prochain et les détails concernant 1971 au plus tard avec le budget 1970.

L'augmentation probable des dépenses pendant la période 1969/1971 apparaît particulièrement marquée pour la défense nationale militaire, les sciences, la recherche et l'enseignement (y compris l'EPF et l'EPUL). Au chapitre des subventions, l'agriculture et la politique sociale (7^e révision de l'AVS, AI et caisse-maladie) exigeront des moyens sensiblement plus élevés. L'accroissement des recettes fiscales a pour contrepartie une augmentation considérable des parts cantonales.

L'évolution des charges fiscales exerce une influence déterminante sur celle des recettes. Les impôts contribuent au premier chef à leur augmentation. C'est le produit de l'impôt pour la défense nationale qui accuse la plus forte progression. En revanche, la démobilisation douanière dans l'aire de l'AELE et l'aboutissement des négociations Kennedy ne permettent pas d'escompter des encaissements douaniers plus élevés.

2. Mesures propres à assurer l'équilibre des finances fédérales

Alors que la situation économique reste bonne et qu'elle a même tendance à s'améliorer, les déficits prévus ci-dessus sont incompatibles avec les nécessités d'ordre conjoncturel et financier. Le Conseil fédéral entend pratiquer une politique financière en harmonie avec les exigences de la politique conjoncturelle et de la stabilité monétaire. Une politique financière saine est la condition d'une croissance économique harmonieuse et sans inflation. Bien que nous mettions tout en œuvre pour gérer le ménage de l'Etat de la manière la plus économique – la commission d'experts chargée de réexaminer les dépenses de la Confédération poursuit ses travaux – la simple énumération des tâches importantes mentionnées dans ce rapport engage à penser qu'il ne sera pas possible de prévenir un nouvel accroissement des dépenses tant que règne le plein emploi et que les prix ont tendance à monter. Les pouvoirs publics devraient s'employer à tout le moins à équilibrer leurs finances. Quand les recettes ne paraissent pas suffisantes pour couvrir les dépenses requises par un développement harmonieux du pays, il faut les augmenter. Il n'est pas opportun de s'engager dans la voie de l'endettement pour couvrir d'éventuels déficits. Cette méthode serait d'ailleurs nettement incompatible avec la conception qui inspire l'article 42bis de la constitution; il dispose, en effet, que la Confédération doit amortir le découvert de son bilan compte tenu de la situation économique. Si elle recourait à l'endettement, les cantons, les communes et l'économie privée auraient de la peine à couvrir leurs besoins financiers sur le marché des capitaux et le taux d'intérêt se maintiendrait à un niveau élevé.

Nous tenons donc un accroissement des recettes pour indispensable. Le fléchissement du produit des droits de douane (AELE, Kennedy Round) le rend d'ailleurs inéluctable. Ce manque à gagner peut être évalué à 185 millions en 1967, selon les estimations les plus récentes. Il dépassera probablement 200 millions cette année à la suite de la négociation Kennedy.

Nous avons donné mandat au département des finances et des douanes d'élaborer un projet conçu de manière à adapter – par une correction des taux de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires – le régime financier actuel (qui prend fin avec l'année 1974) aux besoins financiers accrus de l'Etat. Simultanément, nous envisageons un étalement des paliers de l'impôt pour la défense nationale aux fins d'atténuer la progression à froid, et de faire continuer la progression pour les classes supérieures de revenu jusqu'à concurrence d'un nouveau taux maximal. En ce qui concerne le

rapport entre les impôts de consommation et les impôts directs, la Confédération devra tenir compte du fait que ces derniers constituent la principale ressource des cantons et des communes. Pour écarter la nécessité de procéder à deux votations populaires dans l'espace de quelques années, il conviendra de supprimer les limitations temporelles et matérielles de l'imposition directe et indirecte qui figurent dans la constitution. De cette manière, on réalisera l'objectif que l'on a déjà tenté plusieurs fois d'atteindre. On assurera ainsi durablement à la Confédération le produit de deux impôts importants, qui totalisent ensemble 40 pour cent des recettes fiscales. De cette manière, l'impôt sur le chiffre d'affaires pourrait compenser la diminution des recettes douanières. L'article constitutionnel doit être conçu de manière à permettre, éventuellement, de transformer l'impôt sur le chiffre d'affaires en un impôt sur la valeur ajoutée.

Si les travaux sont accélérés de manière appropriée, nous pourrions disposer de 250 millions de recettes supplémentaires en 1971 et de 400 millions au moins à partir de 1972. Néanmoins, les déficits du compte financier qui sont envisagés ne seraient pas entièrement couverts. Nous avons l'intention de soumettre en 1969 le projet précité aux Chambres fédérales. Les cantons, les partis et les associations économiques centrales auront préalablement l'occasion de se prononcer. Nous sommes cependant persuadés que ce projet ne résoudra pas de manière définitive le problème de la réforme des finances fédérales. L'effort visant à comprimer les dépenses reste nécessaire et la commission d'experts chargée de déceler de nouvelles sources fiscales, poursuivra ses travaux. Elle étudiera également les possibilités qui s'offrent d'atteindre d'autres objectifs en liaison avec la législation d'exécution : par exemple une simplification du système fiscal suisse, les mesures propres à inscrire mieux dans les faits le principe de l'égalité fiscale et une nouvelle réglementation de la péréquation financière.

3. Financement des routes nationales. Réexamen global

Si les conditions sur lesquelles est fondé le mode actuel de financement demeurent sans changement (même réseau, dépenses conformes aux devis, évolution des recettes correspondant aux prévisions), le financement peut être tenu pour assuré. Cependant, l'aggravation de la situation financière de la Confédération, les nouveaux problèmes mentionnés sous « construction de routes et circulation », parmi lesquels figurent les demandes formulées quant à une extension du réseau, la prise en charge totale ou partielle des dépenses d'entretien et d'exploitation (y compris la police) par la Confédération, tout cela donne à entendre que des recettes supplémentaires pourraient devenir nécessaires.

La commission instituée par le département fédéral des finances et des douanes pour étudier les problèmes de financement suivra avec attention ces problèmes, en particulier celui que pose la perception de taxes.

4. Réexamen de la péréquation financière fédérale

La péréquation financière fédérale doit permettre aux cantons financièrement faibles de remplir leurs tâches essentielles sans grever trop fortement les contribuables. Elle n'éliminera cependant pas entièrement les différences entre les cantons. En dépit des sensibles corrections qui ont été apportées, les écarts entre les capacités fiscales et les taux d'imposition restent considérables. D'autre part, on ne dispose pas de données précises sur la situation présente et sur l'évolution probable des besoins financiers des cantons. Il ne paraît pas possible d'améliorer comme elle doit l'être la péréquation financière sur les bases actuelles, les différences que révèlent les taux fiscaux, les méthodes de taxation et les systèmes comptables des cantons ne permettant pas une appréciation plus exacte de leur puissance financière. Il faut donc mettre au point de nouvelles méthodes et, en particulier, étudier mieux le problème de la répartition des tâches et des recettes entre la Confédération et les cantons. Ce seront des études de longue haleine.

B. Politique monétaire

1. Généralités

Aux termes de la constitution, la Confédération exerce tous les droits dans le domaine monétaire. A la Banque nationale est dévolu tout particulièrement le rôle de régulateur du marché de l'argent; elle a pour mission de pratiquer «une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays». Cette politique a pour but de maintenir la stabilité de la monnaie et de l'équilibre économique, tout en garantissant un taux de croissance suffisant. Pour atteindre cet objectif, il convient de maintenir une relation appropriée entre la masse monétaire – billets, pièces de monnaie, engagements à vue de la banque d'émission, monnaie scripturale créée par les banques – et l'offre globale de biens et de services. Un accroissement de la masse monétaire plus accentué que l'augmentation de cette offre stimulerait la hausse inflationniste des prix et compromettrait l'équilibre économique et social.

Les étroites relations économiques entre la Suisse et l'étranger commandent également une régulation efficace de l'approvisionnement en argent et capitaux. La stabilité monétaire met le pays en mesure d'améliorer les positions qu'il a conquises sur les marchés internationaux, tant en ce qui concerne les biens que les services. Cette exigence est essentielle au maintien de la prospérité commune. Pour les mêmes raisons, la Suisse est très fortement intéressée au maintien d'un système monétaire aussi stable que possible. Aussi a-t-elle participé, au cours des dernières années, à de nombreuses initiatives de soutien monétaire sur le plan international. Dans la mesure où des interventions apparaîtront encore nécessaires, nous restons prêts à coopérer – de concert avec la Banque nationale et dans la mesure de nos possibilités – à d'autres opérations visant à corriger des déséquilibres momentanés des balances des paiements. Eu égard aux efforts déployés actuellement en vue d'une réforme du système monétaire inter-

national, nous tenons pour urgent et essentiel un meilleur équilibre dans le trafic des paiements entre les principales nations industrielles.

Cependant, des mesures d'ordre monétaire seulement sont impuissantes à assurer la régulation de la conjoncture. L'équilibre et la stabilité économique requièrent une coordination de la politique financière et de la politique économique de l'Etat.

2. Elargissement des moyens d'action de la Banque nationale

(Revision de la loi sur la Banque nationale)

Les étroites relations économiques et financières entre la Suisse et l'étranger rendent souvent difficile une régulation appropriée de la masse monétaire intérieure qui, de surcroît – depuis que la plupart des monnaies sont de nouveau convertibles – est fortement influencée par des mouvements internationaux de capitaux. En outre, la part de la monnaie scripturale créée par les banques dans la masse monétaire globale s'est fortement accrue. Dans leur aménagement actuel, les instruments d'intervention que la loi met à la disposition de la Banque nationale, la politique de l'escompte et la politique «d'open-market», ne suffisent pas à assurer la régulation de la monnaie scripturale. L'institut ne dispose pas non plus de moyens suffisamment efficaces pour neutraliser les afflux de capitaux en provenance de l'étranger. Depuis la dernière revision de la loi sur la Banque nationale de 1953, les conditions permettant d'atteindre ces objectifs se sont fortement modifiées.

Un élargissement des moyens d'action de la Banque nationale est devenu inéluctable. Un message relatif à la revision de la loi sur la Banque nationale sera soumis prochainement aux Chambres fédérales. Cette revision sera conçue de manière à permettre à l'institut d'émission de prévenir des perturbations de notre régime monétaire, ou à tout le moins de les atténuer plus fortement que jusqu'à maintenant. Nous envisageons une extension de la politique «d'open-market». En outre, la banque doit être autorisée à prescrire des avoirs minimums calculés sur l'accroissement des engagements des banques et, subsidiairement, à fixer temporairement – lorsque l'application d'autres moyens paraît insuffisante pour prévenir les conséquences préjudiciables d'un enflèvement excessif de la masse monétaire – des limites à l'augmentation globale des crédits bancaires. Enfin, la Banque nationale doit avoir la possibilité de surveiller le marché des émissions quand il fait face à des exigences élevées.

3. Examen d'une adhésion éventuelle aux institutions de Bretton Woods

Rien ne s'oppose à une adhésion de la Suisse à la Banque mondiale, si ce n'est le fait qu'elle n'est pas membre du Fonds monétaire. Une affiliation appelle cependant des réserves. La Banque nationale ne dispose pas encore de moyens d'action appropriés pour s'opposer efficacement aux conséquences inflationnistes que risque de déclencher la création de francs suisses en liaison avec l'application de droits de tirage. Ces derniers temps, c'est tout particuliè-

rement cette réalité qui s'est opposée à une adhésion au Fonds monétaire. L'incertitude qui règne quant à l'issue des pourparlers, en cours depuis 1963, relatifs à une réforme du système monétaire international a également joué un rôle. Enfin, une affiliation aux institutions de Bretton Woods augmenterait sensiblement les charges financières de la Confédération.

Au début de l'année, nous avons chargé le département des finances et des douanes d'étudier, en accord avec les départements intéressés et la Banque nationale, l'éventualité d'une adhésion aux institutions de Bretton Woods et de nous soumettre un rapport. Dans cet ordre d'idées, il conviendra d'examiner aussi la participation éventuelle de la Suisse aux droits spéciaux de tirage qui sont envisagés pour compléter les réserves monétaires actuelles.

Conclusions

Au cours de la présente législature, l'accent sera mis sans conteste sur le projet visant à adapter le régime financier actuel à l'accroissement des besoins financiers et sur un élargissement suffisamment efficace des moyens d'action de la Banque nationale.

X. CONSIDÉRATIONS FINALES

Les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968/1971 donnent un aperçu sur les objectifs de notre politique, sur les principaux problèmes que nous aurons à traiter et – dans la mesure où les choses sont suffisamment avancées – sur la voie que nous entendons suivre pour résoudre chacune de nos tâches. Dans ce dernier chapitre, nous établissons l'ordre de priorité dans lequel nous nous proposons d'agir. Il s'inspire de trois objectifs majeurs: le maintien de notre indépendance, la protection des libertés individuelles et l'accroissement de la prospérité commune.

Le prestige de notre pays, sa stabilité et son bien-être sont largement dus à des institutions juridiques très poussées qui constituent l'un des fondements de notre Etat et de notre communauté nationale; l'imbroglio des événements politiques et économiques a tendance à faire passer cette réalité à l'arrière-plan. Aussi l'une de nos activités essentielles consiste-t-elle à maintenir et à améliorer l'acquis pour que la Confédération reste à même de remplir pleinement ses obligations constitutionnelles, particulièrement en ce qui concerne la sauvegarde des libertés individuelles.

Le développement harmonieux de notre pays exige en outre tout aussi impérieusement une politique financière articulée de manière à rétablir l'équilibre des finances fédérales qu'une politique monétaire répondant aux besoins; à cet effet, il faut doter la banque d'émission de pouvoirs d'intervention efficaces.

Parallèlement, il s'agit de pratiquer une politique économique propre à intensifier les échanges commerciaux et à en promouvoir la libéralisation, ce qui nous incite à suivre constamment les efforts visant à l'établissement d'un grand marché européen. Sur le plan intérieur, trois vastes domaines tiendront principalement le devant de la scène: la politique relative à la main-d'œuvre étrangère, la politique agricole et la politique en matière de logements, étant entendu que nos interventions s'inspireront du souci d'assurer une croissance harmonieuse propice à l'amélioration de la productivité. Sur le premier point, notre but immédiat est d'empêcher un nouvel accroissement de l'effectif des travailleurs étrangers. La réglementation actuelle doit être progressivement assouplie, de façon que la répartition de la main-d'œuvre soit en définitive assumée entièrement par les mécanismes du marché. Le problème de la surpopulation étrangère présente toutefois un aspect éminemment politique; aussi est-il capital que toutes les mesures à prendre tiennent compte de cette réalité. Pour ce qui est de la politique agricole, nous aurons à redoubler d'effort en vue d'améliorer les conditions d'exploitation et les structures et à veiller à ce que les lois du marché déterminent plus efficacement la production, l'écoulement et la formation des revenus agricoles. Ce changement d'orientation, déjà amorcé au demeurant depuis la présentation du deuxième et du troisième rapport sur l'agriculture, n'est pas autre chose qu'une voie nouvelle, plus réaliste, pour améliorer la productivité de l'agriculture et conserver une population paysanne forte. Quant à la politique en matière de logements, il est prévu d'encourager la construction de logements selon une nouvelle conception; l'accent principal ne serait plus mis sur les mesures visant à abaisser les loyers, mais sur la recherche des éléments permettant de construire des logements à des conditions plus avantageuses.

Nos objectifs dans le domaine de la croissance économique soulignent aussi toute l'importance que nous attribuons à nos efforts en matière d'enseignement et de recherche. A cet égard, les problèmes essentiels portent sur la mise au point d'une politique nationale de l'enseignement et de la recherche, sur le développement des universités cantonales et de l'EPF et sur la reprise de l'EPUL par la Confédération. Nous invitons en outre instamment les cantons à vouer la plus grande attention aux questions qui se posent en liaison avec les écoles du degré moyen.

La réglementation du droit foncier et l'aménagement du territoire figurent parmi les tâches essentielles que les temps modernes assignent à la Confédération et aux cantons. Il faut espérer qu'à l'issue des délibérations parlementaires, nous disposerons d'une base constitutionnelle répondant aux impératifs d'aujourd'hui et qu'elle recueillera l'approbation du peuple et des cantons. Dès que nous en serons là, nous établirons immédiatement la législation d'application.

Compte tenu des grands problèmes que les transports et communications soulèvent, il est devenu particulièrement urgent d'élaborer une conception générale de la politique que nous entendons suivre dans ce domaine; l'exécution d'autres tâches conjointes, d'intérêt national, ne saurait être différée.

Le développement technique et industriel nous contraindra en outre à compléter la législation sur la lutte contre les facteurs préjudiciables à la santé. En liaison avec l'effort entrepris pour renforcer la sécurité sociale, il convient d'attacher la plus grande attention au problème de la vieillesse, le grand problème de notre temps.

Le Conseil fédéral n'ignore pas que l'exécution de ces tâches prioritaires et des nombreuses autres qui n'ont pas ce caractère exigera de grands efforts, des efforts qui nous mettent en demeure de prendre une conscience nette des multiples impératifs de notre temps. Aussi nous paraît-il indispensable d'informer de manière suivie et exhaustive l'ensemble de la population sur les transformations fondamentales que subit le monde présent, soumis à la loi du changement, et en particulier sur les répercussions des progrès des sciences et des techniques et de l'interpénétration toujours plus accusée des marchés. Pour mener à chef, dans les conditions les meilleures, les tâches que nous venons d'évoquer, une étroite collaboration de tous les milieux, unis dans le souci du bien commun, est plus nécessaire que jamais. Seule une conjonction de tous les efforts nous permettra de réaliser nos objectifs majeurs: maintenir la capacité de concurrence de notre économie, faire participer équitablement tous les groupes sociaux aux fruits de la prospérité commune, offrir à chaque citoyen et aux diverses collectivités des possibilités d'épanouissement compatibles avec l'intérêt général, sauvegarder et relever le prestige du pays dans le monde, dans un monde dont nous devons nous sentir toujours plus solidaires.

Nous vous prions de prendre connaissance du présent rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 15 mai 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Spühler

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971 (Du 15 mai 1968)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1968 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 22 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 9914 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 31.05.1968 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1221-1264 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 098 818 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.