

88.001

Rapport sur le programme de la législature 1987–1991

du 18 janvier 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 45^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils et à l'article 23 de la loi sur les finances de la Confédération, nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le programme de la législature 1987–1991. Ce document réunit les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1987–1991 et le plan financier de la législature 1989–1991. Nous vous proposons de prendre acte de ce rapport.

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

18 janvier 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Buser

I INTRODUCTION

Le Rapport sur le programme de la législature 1987-1991 qui vous est soumis, présente de notables différences par rapport aux Grandes lignes de la politique gouvernementale et aux plans financiers des législatures antérieures. Voici ces innovations:

- Le rapport réunit en un seul et unique document les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature. Nous entendons ainsi mieux harmoniser planification des tâches et planification financière.
- La partie principale du rapport est consacrée aux grandes options de la législature. Elle ne contient pas de commentaire sur le programme législatif. Pour chacune des grandes options, nous exposons les objectifs que nous nous sommes fixés ces quatre prochaines années et les mesures que nous entendons prendre pour les atteindre. Les divers projets sont à la fois présentés dans un contexte assez large et ordonnés par domaine prioritaire. Nous avons défini les sept grandes options suivantes qui sont réparties entre trois thèmes ou groupes de thèmes:
 - La Suisse dans le concert des nations
 - . Les grands défis mondiaux et l'intégration européenne
 - . Politique de sécurité
 - Economie - Milieu vital - Société
 - . Innovation - Travail - Culture
 - . Protection de l'environnement et du paysage. Infrastructure
 - . Sécurité sociale - santé publique
 - Bases de l'exécution des tâches de l'Etat
 - . Nouveau régime financier
 - . Efficacité des mesures prises par l'Etat.

- L'idée majeure qui sous-tend l'ensemble du rapport est la croissance qualitative. Aussi, les principaux objectifs et mesures définis pour cette législature ont-ils été - lorsque cela paraissait judicieux - mis en relation avec la croissance qualitative.

Portée politique et juridique du rapport

Ainsi que le Conseil fédéral l'a souligné à réitérées reprises, le rapport sur le programme de la législature est une simple déclaration d'intention qui n'a donc, sur le plan juridique, aucun caractère contraignant. Le Conseil fédéral doit, en effet, pouvoir s'écarter de ce programme quant au fond ou quant à l'ordre des priorités, selon l'évolution de la situation.

Le rapport sur le programme de la législature permet au Parlement et au public de prendre connaissance des objectifs que le Conseil fédéral s'est fixé pour la période 1987-1991, et d'en débattre. Les discussions auxquelles donneront lieu le dit rapport au sein des Conseils législatifs et les motions relatives aux Grandes lignes qui pourraient s'ensuivre montreront au Conseil fédéral jusqu'à quel point il peut compter sur l'appui de l'Assemblée fédérale pour réaliser le programme d'action qu'il s'est fixé pour ces quatre prochaines années. Elles lui révéleront également les points sur lesquels il pourrait être nécessaire de compléter ou de modifier ce programme.

Structure du rapport

Le rapport se compose des chapitres suivants:

Situation générale et aperçu des buts fixés pour la législature: Dans ce chapitre nous brosons à grands traits le tableau de la situation actuelle, sur le plan de la politique internationale ainsi que des points de vue économique, écologique et social. Suit, immédiatement après, un aperçu des

principaux buts que nous nous sommes fixés pour la législature. Rappelons que l'idée force qui sous-tend ces objectifs est la croissance qualitative.

La politique financière actuelle et ses objectifs: Dans ce chapitre nous faisons le point de la situation financière et exposons l'importance que revêt la politique financière et les tâches qui sont les siennes. Enfin nous dépeignons l'évolution de ceux des indicateurs économiques qui influent de manière déterminante sur la planification financière.

Grandes options de la législature: Le lecteur trouvera dans ce chapitre le commentaire des sept grandes options que nous avons déjà mentionnées. Chacune d'entre elles est traitée selon le plan suivant: point de la situation, objectifs et mesures, enfin aspects financiers. Au chapitre des mesures, nous nous sommes bornés à mentionner les projets les plus importants. Le lecteur trouvera cependant en annexe le programme législatif complet, sous forme de listes.

Résultats de la planification financière durant la législature: Les résultats de la planification sont présentés dans le contexte plus large de la politique financière et économique. Nous mettons en relief les principales tendances qui se dessinent et exposons les incidences qu'aura la situation des finances fédérales sur l'économie nationale. Enfin, nous esquissons, dans la mesure où elles sont prévisibles aujourd'hui, les évolutions que devraient subir les dépenses au-delà de 1991.

Annexes: L'appendice 1 contient la liste des objets des Grandes lignes, subdivisés en deux catégories selon qu'ils seront soumis au Parlement au cours de la première ou de la seconde moitié de la législature.

A l'appendice 2 sont énumérés d'autres projets qui seront soumis au Parlement au cours de la législature: prorogation d'arrêtés fédéraux, modifications législatives d'importance secondaire, arrêtés de financement, etc....

L'appendice 3 renseigne sur les initiatives populaires pendantes devant le Conseil fédéral ou annoncées.

L'appendice 4 contient le plan financier de la législature, qui met en évidence la structure des dépenses et des recettes pour la période 1988-1991.

Enfin l'appendice 5 fait le point sur l'exécution des affaires mentionnées dans les Grandes lignes 1983-1987.

Ensemble, les appendices 1, 2 et 3 constituent le programme législatif de la période 1987-1991.

II SITUATION GÉNÉRALE ET APERÇU DES BUTS FIXÉS POUR LA LÉGISLATURE

Le développement de notre pays dépend dans une très large mesure de la situation politique et économique dans le monde. Or les relations internationales sont toujours placées sous le signe de divers antagonismes: l'opposition entre l'Est et l'Ouest, les différences de niveaux de vie entre le Nord et le Sud ainsi que toute une série de conflits armés régionaux. Dans le domaine économique, les imbrications à l'échelle mondiale se multiplient. Si ces interdépendances sont une chance à saisir pour renforcer la coopération au sein de la communauté internationale, elles rendent aussi l'économie mondiale plus vulnérable. On comprend donc

les dangers potentiels que représentent l'endettement du tiers monde et l'important déficit extérieur des Etats-Unis qui, si d'autres crises venaient s'y ajouter, pourraient avoir des conséquences dont il est difficile d'évaluer la portée. Quant au phénomène de douche écossaise qui secoue les marchés boursiers, il ne fait qu'accroître l'incertitude qui plane sur l'avenir de l'économie mondiale. Les changements rapides et les profondes mutations qui interviennent dans tous les domaines se manifestent à travers deux phénomènes: la modification des structures de l'économie mondiale et l'aggravation des atteintes portées à l'environnement. Malgré la situation relativement favorable dans laquelle nous nous trouvons - la Suisse a jusqu'ici pu s'adapter aux changements constatés dans les structures de l'économie mondiale et a enregistré des succès encourageants dans le domaine de l'environnement - on peut se demander quel sera l'avenir de notre pays dans un monde en perpétuelle mutation.

1. SITUATION GENERALE

1.1 Modification des structures de l'économie mondiale

Aujourd'hui, les structures de l'économie mondiale se modifient, entre autres, sous l'influence essentielle qu'exercent sur elles les nouvelles technologies fondamentales et technologies-clés. Nous pensons, en particulier, à la microélectronique, à l'informatique, aux nouvelles techniques de l'information et de la communication, aux nouveaux matériaux synthétiques et à leurs applications, de même qu'à la biotechnique et aux manipulations génétiques. Ces nouvelles technologies modifient les procédés de production et permettent la mise au point de produits et de services nouveaux.

Les nouvelles techniques appellent une multiplication des investissements dans le secteur recherche - développement. De plus, le laps de temps entre l'aboutissement des recherches et la commercialisation d'un produit ou d'un procédé

compétitif est toujours plus court. Les nouveaux produits sont en effet de plus en plus vite dépassés, ce qui oblige les entrepreneurs à amortir leurs investissements plus rapidement. Pour être compétitif, il faut donc investir dans la recherche et le développement et accélérer le transfert de la technologie et des connaissances.

Si elles veulent assurer leur existence et celle de leurs collaborateurs, nos entreprises doivent gagner la lutte pour la conquête de parts de marchés. La disparition d'emplois dans les secteurs traditionnels est compensée par la création de nouvelles capacités d'embauche dans les secteurs novateurs de l'économie. Les entreprises qui tardent à se restructurer le paient souvent cher.

Pour se protéger de la concurrence étrangère, il est fréquent que les Etats prennent des mesures protectionnistes, soit en obligeant les autres pays à limiter leurs exportations, soit en mettant en place des obstacles au commerce. Ces mesures sont autant d'entraves au libre-échange, autant de ratés dans le moteur de la croissance économique, qui doit être à la fois dynamique et novatrice. On assiste pourtant, malgré ces tendances, à une internationalisation croissante des activités économiques: les sociétés multinationales, par exemple, contrôlent une part de plus en plus grande du commerce mondial.

Les mutations auxquelles nous assistons à l'échelle mondiale sont perceptibles notamment si l'on observe la croissance économique, qui, de l'Atlantique, s'est déplacée vers le Pacifique. Le Japon, par exemple, a réussi un tour de force sans précédent en venant se hisser au niveau des puissances économiques mondiales. Aux Etats-Unis, les centres économiques, naguère encore sur la côte est, se trouvent aujourd'hui sur la côte ouest. Parallèlement, le nombre des régions du globe qui sont économiquement fortes s'est accru.

De grands déséquilibres continuent de marquer l'évolution économique à l'échelle mondiale. Si certains pays d'Extrê-

me-Orient et d'Amérique latine sont parvenus à rejoindre le groupe des pays nouvellement industrialisés, d'autres, en revanche, ont perdu les avantages que leur procurait leur main-d'oeuvre bon marché, qui leur a permis de s'industrialiser. Le poids des dettes accumulées et le pessimisme qu'inspire, d'une manière générale, l'avenir de ces pays découragent les créanciers, qui ne sont plus disposés à accorder de nouveaux crédits à certains Etats.

Les pays en développement dont l'économie, et surtout l'agriculture, produit essentiellement pour le marché national n'ont pas pu profiter des changements qu'ont connus les structures économiques à l'échelle mondiale. Le traditionalisme des structures agraires, l'inadaptation des stratégies de développement en raison de la pauvreté et les désavantages que les règles du commerce international font souvent subir à ces pays sont autant d'entraves à un développement sain tant sur le plan social que sur le plan économique, développement qui, pour ces pays, est le seul moyen d'échapper à la faim, à la misère et à la destruction de leur environnement. L'application des techniques de pointe leur pose encore de gros problèmes. Il est donc indispensables de trouver des solutions qui soient adaptées aux structures et à la situation sociale de ces pays.

L'évolution sur les marchés financiers se caractérise par l'apparition de nouveaux instruments de financement et par des mesures de déréglementation à l'échelle mondiale. Depuis le krach boursier, personne ne sait comment vont se comporter les parties présentes sur le marché. L'effondrement des cours des actions est, partiellement du moins, une réaction au mouvement de hausse excessive qui l'avait précédé. Les raisons profondes de cette baisse, cependant, sont les grands déséquilibres qu'accusent les balances du commerce extérieur de certaines puissances industrielles (Etats-Unis, RFA, Japon), l'important déficit budgétaire américain et l'effritement du cours du dollar. Personne ne peut encore dire dans quelle mesure ces événements influenceront sur l'évo-

lution de l'économie mondiale. Quoi qu'il en soit, le krach boursier aura fait apparaître la nécessité qu'il y a pour les grands Etats industrialisés de mieux harmoniser leurs politiques économique, financière et monétaire. Le Conseil fédéral et la Banque nationale sont prêts à y apporter leur concours.

1.2 Aggravation des atteintes portées à l'environnement

Notre société de consommation porte atteinte à l'environnement. Les réserves de matières premières s'épuisent. De plus, les procédés de transformation appliqués par les usines leur font produire des déchets et des substances nocives qui ne sont pas entièrement dégradables et qui subsistent dans l'eau, dans le sol et dans l'air. La consommation continue pourtant d'augmenter, de même que s'accroît notre besoin de mobilité. Les atteintes à l'environnement qui en résultent sont nuisibles non seulement à la santé de l'homme, mais aussi à celle de la faune et de la flore.

Malgré les gros efforts qui sont déployés pour mettre au point des produits et des procédés plus respectueux de l'environnement, les activités humaines continuent de porter gravement préjudice à notre milieu vital. Dans les années soixante et septante, notre principal problème était l'épuration des eaux. Aujourd'hui, c'est au bruit, à la pollution de l'air et du sol ainsi qu'aux difficultés posées par l'élimination des déchets qu'il convient de remédier. La pollution de l'air est étroitement liée à la consommation d'énergie. Le processus de combustion des carburants et des combustibles fossiles libère des gaz nocifs. Les principales sources de ces émanations nuisibles sont aujourd'hui le trafic motorisé, qui ne cesse de s'intensifier, les chauffages et les foyers industriels, sans compter les installations de production qui rejettent des solvants dans l'air. Ces émanations gazeuses polluent l'atmosphère et portent directement atteinte à la santé de l'homme et de l'environnement.

A une plus grande échelle, deux autres menaces planent sur l'écosystème de notre planète: les déboisements qui se poursuivent dans les zones tropicales et les gaz propulseurs qui détruisent la couche d'ozone. Si l'on ne fait rien pour remédier à ces abus, les retombées sur le climat et la végétation pourraient être graves.

Notre sol, lui, est de plus en plus pollué par des substances nocives. Celles-ci proviennent principalement des gaz d'échappement rejetés par l'industrie et les véhicules à moteur, des engrais, des substances utilisées pour traiter les plantes ainsi que des déchets. Mais il n'y a pas que les substances nocives: les méthodes de culture menacent elles aussi la fertilité des terres. Pour rationaliser l'exploitation agricole, on sacrifie les haies vives, les prairies sèches, les marais et les prairies maigres, qui sont tous si importants pour l'équilibre écologique. En les éliminant, ce n'est pas seulement notre paysage que nous appauvrissons, mais aussi notre faune, dont nous grignotons l'espace vital.

Dans les pays du tiers monde, la destruction de l'environnement est étroitement liée aux problèmes de la pauvreté et de la démographie. Si ces pays éprouvent autant de difficultés à se développer, c'est précisément parce que trois problèmes - crise de l'environnement, crise de l'énergie et crise économique - sont venus s'additionner. Au début des années soixante, la population de la planète était estimée à trois milliards de personnes. Aujourd'hui, le monde compte cinq milliards d'habitants, qui se concentrent de plus en plus dans les grandes agglomérations. Dans les pays les plus pauvres du globe, la misère ne cesse de gagner du terrain. On y manque de bois de feu et de terres arables et on continue donc à déboiser, ce qui ne fait qu'accélérer la désertification et l'érosion du sol. Les monocultures ainsi que l'augmentation de la production de matières premières sont génératrices de déséquilibres écologiques. De plus, les marchés sont engorgés et les cours chutent, ce qui n'incite pas les pays consommateurs, qui peuvent s'approvisionner à bon compte, à économiser les ressources naturelles.

La majeure partie des agents polluants que nous retrouvons en Suisse proviennent de sources se situant à l'intérieur de nos frontières. Cependant, l'accident nucléaire de Tchernobyl et l'incendie qui a ravagé des entrepôts chimiques à Schweizerhalle nous ont fait prendre conscience du fait que les problèmes de pollution ne connaissent pas de frontières. Il est bien clair que les dommages dus à des accidents, à des catastrophes ou simplement à une aggravation de la pollution peuvent coûter cher. Nous devons donc les éviter. D'ailleurs, les mesures préventives sont non seulement plus efficaces, mais aussi moins onéreuses que les réparations.

A long terme, les problèmes écologiques qui se posent à l'échelle mondiale ne pourront être résolus que si l'on parvient à mettre au point des produits et des procédés de fabrication qui permettent d'économiser l'énergie et les matières premières ainsi que de réduire le volume des déchets produits. La croissance économique, nécessaire aux pays industrialisés comme aux pays en développement, doit, en fin de compte, contribuer à améliorer la qualité de la vie.

1.3 Problèmes écologiques et mutations structurelles: les nouvelles techniques sont-elles une solution?

Parmi les nouvelles techniques, beaucoup vont dans le sens d'une croissance qualitative. Les techniques de réglage par commande numérique permettent, par exemple, de réduire la consommation de matières premières non renouvelables. Il est en outre une "matière première" particulièrement respectueuse de l'environnement qui permet une création de valeur importante. Il s'agit de la mise à disposition, du traitement, de la transmission et du stockage d'informations. Il y a longtemps que ces activités sont venues bouleverser les trois secteurs économiques traditionnels. De nouvelles professions sont apparues, alors qu'un certain nombre de métiers ont été adaptés aux nouvelles techniques, qui permettent d'ailleurs de satisfaire plus facilement certaines re-

vendications sociales. On a de plus en plus besoin de personnes créatives qui soient capables de réfléchir ainsi que de chercher des solutions nouvelles et qui acceptent de se perfectionner en permanence. Les nouvelles techniques permettent d'assouplir les horaires de travail, parfois aussi de créer des formes de travail laissant une plus grande indépendance à l'employé, lui permettant ainsi de s'épanouir.

Les nouvelles techniques ne sont toutefois pas sans présenter certains risques. D'aucuns craignent en effet que le terminal d'ordinateur soit utilisé pour mieux surveiller l'homme, qui pourrait ainsi se sentir constamment sous pression. D'autres relèvent que les médias dits "nouveaux" nous submergent d'informations qui, selon eux, menacent tant l'individualité de la personne que la pluralité culturelle. Certains vont jusqu'à prédire une scission de la société: seul un petit nombre de privilégiés pourrait, selon eux, bénéficier d'une réelle qualité de la vie, les autres étant les victimes des mutations structurelles.

Le progrès technique, il est vrai, a non seulement son côté face, mais aussi son côté pile, présente non seulement des avantages, mais aussi des dangers. Or, la seule attitude raisonnable que l'on puisse adopter à son égard est d'aller de l'avant. Nous devons à la fois saisir les chances que nous offrent les nouvelles techniques et échapper aux risques qu'elles recèlent. Pour parvenir à la croissance qualitative, il faut trouver le juste milieu entre l'enthousiasme aveugle que peut susciter la technique et la peur du progrès, qui incite à se retrancher dans une position défensive.

Le changement technique et économique n'est toutefois pas uniquement une question d'inventivité et de connaissances. Les idées novatrices ne peuvent en effet généralement prospérer que dans une société réceptive du point de vue tant politique que culturel et exigent souvent de cette société une certaine capacité d'adaptation. Aujourd'hui, la crois-

sance économique entraîne une augmentation des atteintes à l'environnement. Or, il faut, pour parvenir à une croissance quantitative, rompre le lien existant actuellement entre la croissance économique et la pollution de l'espace vital. Mieux on réussira cette dissociation, plus grande sera la croissance économique que nous pourrons nous permettre d'avoir sans pour autant continuer de polluer notre environnement.

2. APERÇU DES BUTS FIXÉS POUR LA LEGISLATURE

2.1 Croissance qualitative, principe directeur de la législation

Le Conseil fédéral a décidé de placer la présente législation sous le signe de la croissance qualitative. Une commission fédérale d'experts a récemment donné de cette croissance la définition suivante:

"Par croissance qualitative, on entend toute amélioration durable de la qualité de la vie et de l'environnement obtenue pour chaque individu et pour l'ensemble de la population, qui est acquise grâce à une réduction ou pour le moins au maintien de la somme nette de ressources non renouvelables ou non régénérables mises en oeuvre avec une diminution ou au moins sans augmentation des nuisances affectant l'environnement." (cf. rapport "Croissance qualitative" du 13.2.86).

La croissance qualitative ne peut pas être mesurée avec précision. Si le produit national brut (PNB) fournit quelques indices, il est cependant loin d'être un indicateur idéal de la croissance qualitative. Le PNB est la somme des biens et des services produits par l'économie d'un pays, destinés à la consommation finale et évalués aux prix du marché. Or, si des accidents ou des catastrophes viennent gonfler la somme de ces biens et de ces services, le PNB s'en ressentira favorablement. Inversement, les travaux ménagers et autres

travaux exécutés pour son propre compte ne sont pas pris en considération dans le PNB, bien qu'ils contribuent de façon décisive à améliorer la qualité de la vie.

Faut-il choisir la croissance zéro ou la croissance tout court? Le Conseil fédéral, quant à lui, estime que cette controverse est dépassée. Il a la conviction que la croissance dont nous avons besoin est une croissance sélective, car s'il est des secteurs qui doivent se développer, il en est d'autres qui doivent restreindre leurs activités. Il est ainsi souhaitable que les techniques permettant d'économiser tant l'énergie que les matières premières viennent peu à peu supplanter les techniques polluantes et dépassées. Or, la croissance qualitative ne s'instaure pas automatiquement. Pour en bénéficier, il faut y travailler, en innovant dans tous les domaines. L'innovation, à son tour, exige que, dans tous les secteurs - personnel, économique, social et public - nous approfondissions la réflexion sur ce qui existe et ce que nous souhaiterions y changer. Elle exige que nous nous libérions d'un certain immobilisme et que nous laissions plus de place à notre esprit novateur. L'Etat à lui seul ne peut rien. Si nous voulons une croissance qualitative, toutes les forces qui forgent l'avenir de notre pays - l'individu comme les organisations sociales ou économiques et les pouvoirs publics - doivent collaborer. L'Etat ne peut en effet que promouvoir cette réorientation vers une croissance qualitative en créant des conditions générales favorables. Il doit aussi veiller à ce que personne n'engage des processus qui sont contraires à l'intérêt public et qui, s'ils ne sont pas stoppés à temps, doivent, après coup, être corrigés à grands frais.

La croissance qualitative ne peut pas être encouragée au moyen d'une politique fragmentaire, qui risquerait d'anéantir d'une main les succès qu'elle a obtenus de l'autre. Le principe du saupoudrage n'est pas plus prometteur car les mesures prises sans aucune coordination sont rarement très efficaces. Conscient de ces problèmes, le Conseil fédéral a

donc décidé de placer les projets qu'il entend présenter au cours de la présente législature dans un contexte plus vaste. Dans l'aperçu qui suit - trois sujets généraux y sont traités - sept grandes options sont présentées, tant que possible, dans la perspective de la croissance qualitative.

2.2 La Suisse dans le concert des nations

Les grands défis mondiaux et l'intégration européenne

Malgré sa petite taille, la Suisse a différents moyens d'influer sur la situation internationale. Elle doit défendre les valeurs et les grandes orientations qui lui paraissent fondamentales pour la paix dans le monde et pour la stabilité de l'économie. Ainsi doit-elle se faire l'avocate, entre autres, des droits de l'homme, de l'aide humanitaire et de la solidarité internationale. Mais elle doit aussi contribuer à répandre dans le monde l'idée de la croissance qualitative, par exemple en participant aux efforts déployés pour protéger le milieu vital et pour aider tant les pays en développement que les pays industrialisés à produire de façon plus respectueuse de l'environnement. La Suisse peut fournir une contribution active en prenant part aux travaux des organisations internationales. Le Conseil fédéral s'emploiera à renforcer la position politique de la Suisse aux niveaux bilatéral et multilatéral ainsi qu'à préserver l'universalité de nos relations avec l'étranger.

La Suisse est une place financière relativement importante et fait partie des moyennes puissances commerciales. Etant donné que notre économie est fortement axée vers l'exportation, notre pays est tributaire de la stabilité et de l'ouverture de l'économie mondiale. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse que le système multilatéral de réglementation du commerce mondial mis au point par le GATT soit renforcé, étendu et adapté aux nouvelles tendances. La coopération entre partenaires commerciaux, et la collaboration avec les pays en développement en particulier, doit aussi devenir

plus active, plus équitable et plus équilibrée. Conscient de cette nécessité, le Conseil fédéral veillera à maintenir, voire à améliorer la compétitivité de la Suisse sur les marchés internationaux et souhaite aider les pays en développement à devenir des partenaires commerciaux à part entière.

Le destin de la Suisse est étroitement lié à celui de l'Europe. Dans de nombreux domaines, dans celui de la collaboration scientifique et technique en particulier, la coopération avec les pays voisins ne cesse de gagner en importance. De plus, la CE approche du but qu'elle s'était fixé, puisque le marché unique verra le jour en 1992. Ce processus d'intégration mis en route par la CE ne manquera pas d'avoir des retombées sur les pays de l'AELE et sur toutes les autres organisations actives à l'échelle européenne. Le Conseil fédéral craint que la Suisse ne se retrouve isolée au milieu de l'Europe. Il entend intensifier sa collaboration avec la CE dans tous les domaines qui intéressent les deux parties. Nos relations avec les pays de l'AELE et avec les organisations actives à l'échelle européenne doivent, quant à elles, être développées de manière pragmatique.

Forte de sa tradition humanitaire et compte tenu de ses liens politiques et économiques avec l'étranger, la Suisse prend part au destin des pays en développement dans un esprit de solidarité. Le problème de l'endettement doit trouver une solution. Dans les pays du tiers monde, les crises sociales et économiques sont en effet souvent à l'origine de troubles politiques, qui incitent les gens à quitter leur patrie pour venir grossir les rangs des réfugiés venus chercher asile sous des cieux plus cléments. En aidant ces pays à se prendre en charge, on peut apporter une solution durable au problème des réfugiés. Le Conseil fédéral entend renforcer sa politique humanitaire et veiller à une intensification progressive de la coopération suisse au développement.

Politique de sécurité

La politique de sécurité comprend tous les efforts déployés pour désamorcer les conflits armés, pour réduire les tensions et pour assurer une paix durable. La solidarité internationale est un élément important de la politique de paix car elle permet d'atténuer les inégalités économiques et d'apaiser les tensions sociales. L'instrument le plus efficace dont la Suisse dispose pour mener sa politique de sécurité est sa neutralité permanente et armée. Le Conseil fédéral a l'intention de continuer, dans toute la mesure de ses possibilités, d'oeuvrer en vue de la signature des conventions internationales sur le désarmement et la maîtrise des armements et de poursuivre sa participation au maintien de la paix dans le monde. Il continuera aussi d'offrir ses bons offices en vue du règlement pacifique des crises régionales et des conflits internationaux. Une armée bien équipée et bien entraînée, finalement, est le meilleur garant de notre neutralité car elle en assure la crédibilité.

2.3 Economie - Milieu vital - Société

Innovation - Travail - Culture

Assurer une croissance économique constante qui réponde aux exigences posées par l'environnement, tout en maintenant le plein emploi, la stabilité des prix ainsi que l'équilibre des échanges, tel est le but premier de la politique économique de notre pays. Or, c'est là une entreprise qui exige d'un petit Etat à l'économie ouverte comme le nôtre, le meilleur de lui-même. Ce dont il a besoin, c'est une politique monétaire souple qui vise la stabilité des prix et une politique financière axée sur l'équilibre budgétaire et la stabilité économique.

Dans cette optique, nous devons non seulement mener une politique des échanges extérieurs qui ait pour but la suppres-

sion des obstacles au commerce, mais aussi redoubler nos efforts dans le domaine de la recherche et du développement ainsi que dans celui de la formation et du perfectionnement professionnels. Nous contribuerons ainsi de manière essentielle à assurer une croissance qualitative. Cela vaut non seulement pour notre économie, qui doit produire de façon plus respectueuse de l'environnement, mais aussi pour l'Etat, qui doit accomplir ses tâches avec le plus d'efficacité possible. Sans compter que les idées nouvelles peuvent aussi enrichir la vie sociale. En Suisse, la capacité professionnelle des personnes exerçant une activité lucrative a toujours été considérée comme le principal facteur du bien-être économique: l'inventivité, la créativité, la fiabilité et le savoir-faire sont et resteront les piliers de notre bien-être.

Malgré sa petite taille, la Suisse fait partie, au niveau mondial, des huit pays qui investissent le plus dans la recherche; la qualité du travail accompli dans ses laboratoires de recherche et de développement est d'ailleurs mondialement reconnue. Pour obtenir une croissance qualitative, il faut accélérer les échanges de connaissances entre les instituts de recherche et de formation, les entreprises et les services publics de notre pays, mais aussi intensifier les échanges d'informations au niveau international. L'importance de la recherche et du développement interdisciplinaires s'est accrue, de même qu'il est devenu capital de considérer les problèmes non plus isolément, mais dans un contexte général. Le Conseil fédéral entend poursuivre la politique qu'il a menée jusqu'ici en matière de recherche et intensifier la coopération scientifique de la Suisse avec l'étranger.

Les innovations qui ont vu le jour grâce aux nouvelles techniques ouvrent aux petites et moyennes entreprises de notre pays des perspectives nouvelles. Il est donc important que les connaissances détenues par les instituts publics de recherche et de formation puissent rapidement être appliquées

dans l'industrie. L'Etat, quant à lui, a pour tâche de veiller à créer des conditions générales qui favorisent les initiatives des entreprises et, plus particulièrement, à créer un climat propice aux innovations et aux investissements. Le Conseil fédéral se propose de prendre les mesures nécessaires pour encourager la coopération entre l'économie, les petites et moyennes entreprises en particulier, et les universités ainsi que les écoles techniques supérieures de notre pays afin de promouvoir les transferts de technologie.

En raison de l'évolution démographique que nous connaissons dans notre pays, le nombre des personnes actives qui auraient besoin de rafraîchir leurs connaissances professionnelles est en constante augmentation. En outre, les exigences professionnelles évoluent de plus en plus vite. Pour bien des personnes, le perfectionnement est par conséquent devenu indispensable. Il convient donc d'encourager la mise en place de cycles de perfectionnement dans les universités et les écoles professionnelles. L'éventail des possibilités existant actuellement sera étendu et adapté aux nouveaux besoins apparus au fur et à mesure du progrès technique.

L'informatisation va sans aucun doute continuer de supprimer des emplois. Cette perte peut cependant être compensée par les emplois qui sont créés grâce à la mise au point de nouveaux produits et de nouveaux procédés, tant dans les branches nouvelles que dans les branches traditionnelles. Le rôle de l'Etat et des partenaires sociaux est de veiller à ce que ces mutations, qui viennent modifier les structures de l'emploi, de la production et de l'administration, laissent autant de place que possible à l'épanouissement de la personne et ne soient pas l'occasion de renforcer le contrôle et de déresponsabiliser les travailleurs. Le Conseil fédéral entend proposer une révision de la loi sur le travail et jeter ainsi les bases qui permettront d'assouplir les horaires de travail et de concrétiser l'égalité des droits entre hommes et femmes dans le travail.

Juridiquement, l'homme et la femme sont encore loin d'avoir les mêmes droits. Or il est indispensable que l'égalité soit réalisée en droit si nous voulons qu'elle soit tout à fait admise dans la vie de tous les jours. Le Conseil fédéral s'emploiera à favoriser l'égalité des droits entre hommes et femmes et à éliminer de notre législation toutes les inégalités de traitement qui y subsistent encore.

Les idées et les valeurs se répandent par l'intermédiaire de la culture. Chaque activité doit avoir un sens et donner un sens à la vie de celui qui l'exerce. Les questions culturelles intéressent de plus en plus nos concitoyens. Il est donc important que les particuliers, les institutions privées, les communes, les cantons et la Confédération allient leurs efforts pour encourager les activités culturelles. Il faut aider les minorités culturelles et linguistiques ainsi que préserver la pluralité culturelle de notre pays.

Notre vie économique, sociale et culturelle subit l'influence croissante d'une multitude de nouveaux médias. Le Conseil fédéral entend préparer des dispositions visant à mieux protéger la personne contre les abus que pourrait permettre le traitement électronique des données.

Environnement - Paysage - Infrastructure

Si nous voulons protéger notre milieu vital, il faut que l'initiative en soit prise par les pouvoirs publics - Confédération, cantons et communes - mais surtout aussi par le secteur privé et par les particuliers. Pour les entreprises, produire de façon respectueuse de l'environnement est parfois synonyme de coûts supplémentaires, même si les produits "écologiques" peuvent, pour certains, représenter de nouveaux créneaux. Si les entreprises doivent faire des sacrifices pour protéger l'environnement, elles ne sont pas les seules puisque les particuliers doivent eux aussi adopter un comportement respectueux de l'environnement. La Confédération et les cantons ont déjà créé différentes bases légales,

mais d'autres mesures s'imposent. Le Conseil fédéral a la conviction qu'il serait judicieux de compléter les interdictions et les contraintes étatiques par des instruments respectant les mécanismes du marché. En d'autres termes, celui qui protège l'environnement doit en tirer un avantage. Il convient maintenant de faire exécuter la législation en matière de protection de l'environnement et de la compléter. Il reste plus particulièrement à mettre en oeuvre la stratégie de lutte contre la pollution de l'air. La gamme des instruments de protection de l'environnement doit être complétée notamment par des moyens respectant les mécanismes du marché.

Outre la législation sur la protection de l'environnement au sens strict, d'autres textes normatifs dans différents domaines ont pour but de préserver notre milieu vital. Parmi ces autres domaines, on trouve notamment l'économie forestière, l'aménagement du territoire, l'agriculture ainsi que les transports et l'énergie.

Différentes substances nocives polluent la forêt, l'affaiblissent et mettent en péril sa fonction protectrice. Les mesures d'entretien de la forêt peuvent être exécutées sans délai et peuvent améliorer efficacement son état de santé. Le Conseil fédéral entend proposer au parlement d'accorder des subsides pour l'entretien et l'exploitation des forêts menacées ainsi que pour la protection contre les catastrophes naturelles.

Pour mener une politique d'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes coordonnent les multiples activités à incidence spatiale qu'ils déploient dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire, de leur politique régionale et de leur politique de protec-

tion de l'environnement. La structure fédéraliste de notre Etat favorise la décentralisation de l'habitat et de l'économie. Comme notre sol n'est pas extensible et qu'il faut l'organiser au mieux, il est important de rapprocher les zones résidentielles des zones commerciales et des zones de travail. La circulation s'en trouvera réduite. Par ailleurs, les régions les moins favorisées doivent pouvoir tenir le rythme du progrès technique. Le Conseil fédéral a l'intention de collaborer avec les cantons pour accélérer l'exécution de la législation en vigueur et de prendre des mesures supplémentaires en vue de promouvoir une utilisation parcimonieuse du sol et un meilleur développement de l'habitat. Il entend aussi favoriser l'utilisation des nouvelles techniques au service du développement des régions. Ainsi, toutes les parties de la Suisse doivent avoir accès aux nouvelles techniques de télécommunication.

Depuis le 19^{ème} siècle, le Conseil fédéral contribue à l'amélioration des terres cultivables, voire à la mise en culture de terres en friche. Ces terres sont aujourd'hui menacées par les pluies acides et par certaines nouvelles méthodes d'exploitation agricole. Le Conseil fédéral souhaite maintenir les grandes orientations de sa politique agricole en accordant toutefois plus d'attention aux problèmes écologiques notamment. Il prévoit de proposer une augmentation de ses paiements compensatoires (paiements directs) ainsi que l'introduction de taxes d'orientation sur certains moyens de production.

Les articles constitutionnels relatifs à la politique coordonnée des transports (PCT) qui doivent encore être soumis au verdict du peuple et des cantons sont un pas en direction de la croissance qualitative dans le secteur des transports. Il est en effet important que les transports publics et les transports individuels soient, dans toute la mesure du possible, organisés les uns en fonction des autres. Il convient de se fonder sur ces articles constitutionnels pour

concrétiser la conception globale des transports et pour augmenter, notamment, l'aide aux transports en commun.

Pour parvenir à une croissance qualitative dans le domaine de l'énergie, il importe de rompre le parallélisme qui existe entre la croissance économique et l'augmentation de la consommation d'énergie. Le Conseil fédéral entend assurer un approvisionnement en énergie qui soit à la fois suffisant, sûr et économique et qui porte le moins possible atteinte à notre environnement. Les différentes énergies doivent être utilisées de façon parcimonieuse et rationnelle. Pour y parvenir, il conviendra, entre autres, de percevoir un impôt sur l'énergie. La recherche et le développement visant à promouvoir l'exploitation des sources d'énergie de remplacement et à mettre au point des techniques de production d'énergie respectueuses de l'environnement doivent être encouragés plus massivement. Quant au rôle de l'énergie nucléaire, il devra être redéfini dans le cadre d'une politique énergétique globale.

Sécurité sociale - santé publique

La hausse des coûts de la sécurité sociale et de la santé en particulier se poursuit. Le rapport entre le nombre des personnes actives, qui contribuent à couvrir le coût de la sécurité sociale, et celui des rentiers se détériore au fur et à mesure que la population vieillit. Si nous voulons que l'augmentation des coûts due à l'évolution démographique et la diminution des revenus de l'AVS et des caisses de retraite puissent être compensées ne serait-ce que partiellement, une croissance économique de 2 à 3 pour cent par année en termes réels est indispensable. Le Conseil fédéral entend prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'avenir de nos institutions sociales et, plus précisément, pour adapter l'AVS à l'évolution démographique.

Dans le domaine de la santé, le progrès technique, l'amélioration de la qualité des soins prodigués aux personnes âgées

et le traitement des nouvelles maladies (SIDA) continueront de faire augmenter les coûts. Les nouvelles techniques mises au point dans les domaines de la génétique et de la reproduction humaines soulèvent en outre des questions éthiques et juridiques.

2.4 Bases de l'exécution des tâches de l'Etat

Nouveau régime financier

Dans l'optique d'une croissance qualitative, l'Etat doit lui aussi non pas multiplier ses interventions, mais en accroître l'efficacité. Nous allons prochainement devoir assumer des tâches parfois nouvelles qui entraîneront des dépenses importantes. Le Conseil fédéral souhaite cependant - c'est là l'un des principaux objectifs de sa politique financière - que le rapport entre l'augmentation des dépenses de l'Etat et la croissance économique reste constant. Or, les tâches que la Confédération assume déjà ne peuvent pas être réduites suffisamment pour compenser les nouvelles qui viennent s'y ajouter. Dans de nombreux domaines, il n'est d'ailleurs pas souhaitable que l'Etat réduise son activité. Si l'on veut que le budget fédéral soit équilibré à moyen terme, il faut pourtant que les recettes évoluent au même rythme que les dépenses. Certains indices, qui ne trompent pas, laissent toutefois prévoir que tel ne sera plus le cas à l'avenir. Le Conseil fédéral est conscient du fait que l'équilibre des finances fédérales est une condition essentielle au bon fonctionnement de notre économie sociale de marché. L'Etat doit en effet disposer d'une marge de manoeuvre politique et financière suffisante pour permettre aux personnes faibles ou défavorisées de bénéficier elles aussi de notre bien-être.

Le régime financier actuel devra être remplacé à fin 1994. Ce sera l'occasion de combler certaines lacunes et d'éliminer certaines faiblesses qu'accuse le système fiscal actuel. Le nouveau régime financier devra en outre mieux tenir

compte de certaines préoccupations économiques, écologiques et sociales. Il importe de développer la capacité qu'a la société de s'adapter et de progresser. On envisage de supprimer l'impôt prélevé sur les investissements et sur les moyens de production (taxe occulte). Pour compenser le manque à gagner, il est question d'introduire un impôt sur l'énergie et sur certains services. Les droits de timbres, quant à eux, doivent être revus. Globalement, ce train de réformes ne devrait entraîner aucune augmentation de la charge fiscale.

Efficacité des mesures de l'Etat

La Confédération doit se contenter d'assumer les tâches que les cantons, les communes, les particuliers ou certains groupements économiques ou sociaux ne sont pas en mesure d'accomplir avec autant d'efficacité. Il appartient à l'Etat de créer les conditions générales nécessaires au bon fonctionnement d'une économie sociale de marché qui respecte l'environnement. Pour assumer cette tâche, l'Etat est aujourd'hui contraint de tirer un meilleur parti des moyens limités - personnel et ressources financières - dont il dispose, afin de les rendre plus efficaces. Le Conseil fédéral entend améliorer la performance de l'administration.

La croissance qualitative ne peut être obtenue qu'au prix d'une interaction optimale entre les mesures étatiques - prescriptions, interdictions, taxes d'incitation ou autres dispositions ayant une incidence sur le marché - et les tendances induites par l'économie ou par la société. Différentes réglementations, dont des dispositions étatiques, mais aussi des règles propres à certaines branches de l'économie, doivent être assouplies, supprimées ou revues. Dans d'autres domaines, au contraire, les règles en vigueur sont insuffisantes. Quelles qu'elles soient, les mesures de l'Etat interviennent toujours dans des mécanismes économiques ou sociaux complexes. Afin de pouvoir améliorer la législation et assurer l'efficacité de son exécution, il importe donc d'étudier les conséquences des mesures étatiques.

III LA POLITIQUE FINANCIÈRE ACTUELLE ET SES OBJECTIFS

1. LA POLITIQUE FINANCIERE SOUS LE SIGNE DE LA CROISSANCE QUALITATIVE

Du point de vue de la politique financière, nous sommes dans une position favorable pour aborder la nouvelle législature. L'objectif prioritaire de la législature 1983-1987, qui était de rétablir l'équilibre budgétaire, a été atteint. Les résultats cumulés du compte financier sont en effet nettement positifs. Grâce à une politique conséquente de modération des dépenses, à plusieurs réadaptations d'impôts et à l'évolution exceptionnelle observée sur les marchés financiers, le budget de la Confédération est à nouveau excédentaire. Les excédents proviennent cependant aussi d'une situation économique favorable et ne sauraient être interprétés comme résultant uniquement d'améliorations structurelles. Les remboursements de dettes ont permis à la Confédération d'élargir sa marge de manoeuvre. Ce bilan positif est encore renforcé par des tendances similaires à l'échelon des cantons et des communes. Les finances publiques se présentent aujourd'hui sous un aspect réjouissant. Cette situation ne signifie toutefois nullement que notre pays peut affronter l'avenir sans problèmes majeurs en matière de politique financière.

Le niveau de vie qu'on a atteint a été acquis au prix des efforts déployés durant des décennies tant sur le plan de la formation et de la recherche que sur celui des équipements collectifs et des installations de production. Les progrès rapides de la technique nécessitent d'accélérer le remplacement des équipements de l'appareil de production. Les adaptations, renouvellements et extensions des structures en place exigeront à l'avenir d'importantes ressources. Pour que la croissance soit qualitative, il importe au premier chef - c'est même la condition essentielle - de développer davantage encore les connaissances, les aptitudes et la créativité des générations actuelles et futures de notre

pays. La multiplication des efforts à fournir dans le domaine de la formation et de la recherche est de haute actualité. L'utilisation aussi rationnelle que possible des moyens disponibles constituera ainsi l'une des préoccupations majeures de la présente législature. Les problèmes qui en découleront infléchiront aussi bien les dépenses portées au budget que le montant des ressources destinées à leur financement et la manière de se les procurer.

2. Objectifs de la politique budgétaire

Déjà en élaborant le budget de 1988, nous avons redéfini les objectifs de la planification financière. Le but principal de la politique financière durant la législature 1987-1991 est de sauvegarder l'équilibre budgétaire et de stabiliser si possible la quote-part de l'Etat. Ces deux conditions supposent que les dépenses et les recettes croissent au même rythme que l'économie. En établissant le plan financier de la législature, nous avons à nouveau appliqué l'instrument de la régulation globale développé en 1987 pour faciliter la gestion financière. La régulation des deux parties du budget par des taux d'accroissement globaux afin d'obtenir une quote-part constante à moyen terme est préférable à une politique axée essentiellement sur des excédents budgétaires annuels. L'application systématique de la régulation globale permet d'inclure plus fréquemment dans les décisions de politique financière certains objectifs et aspects concernant le domaine social et l'ensemble de l'économie.

La stabilisation de la quote-part de l'Etat à environ 10 pour cent, envisagée à moyen terme, tient compte des efforts qui sont nécessaires pour maintenir la capacité de développement et de renouvellement aussi bien dans l'économie privée que dans le domaine public. Les tâches auxquelles devra faire face prochainement le secteur public sont telles que, selon notre conviction, la Confédération ne peut abaisser au-dessous de ce taux les moyens financiers qu'elle y consac-

cre. Une exécution lacunaire des tâches entraînerait effectivement de sérieux inconvénients pour l'économie en particulier.

L'équilibre budgétaire qu'on recherche revêt cependant aussi un grand intérêt du point de vue de la stabilité et de la politique monétaire. Pour que les ressources et les moyens financiers soient utilisés rationnellement, il faut que la croissance soit autant que possible exempte d'inflation. En essayant, par ailleurs, de recourir le moins possible au marché des capitaux, la Confédération facilite à la banque d'émission l'adoption d'une politique monétaire axée sur la stabilité des prix. Or une telle politique budgétaire décongestionne également le marché des capitaux, tout en exerçant un effet modérateur sur l'évolution des taux d'intérêt. Cela permet de freiner dans une certaine mesure la tendance à une surréaction du cours du franc. La quasi-stabilité des cours en termes réels facilite grandement les processus d'adaptation nécessaires sur le plan social et économique. La politique financière se gardera donc d'ignorer ces aspects.

Une autre tâche de politique financière consiste à maintenir un rapport harmonieux entre les engagements financiers solidaires et l'incitation à l'effort. Bien que le Conseil fédéral ne cherche pas à augmenter la quote-part de l'Etat, il estime que la manière d'obtenir les ressources nécessaires doit être modifiée.

L'équilibre budgétaire ne saurait toutefois être compromis par des réformes fiscales. En période de bonne conjoncture, notamment, il faut éviter de créer de nouvelles hypothèques sur l'avenir. Le système fiscal devrait être équitable du point de vue social et efficace quant à son rendement. Autrement dit, l'allocation efficiente des ressources précieuses ne devrait pas être entravée. De plus, on veillera à ce que le régime des recettes soit transparent et simple du point de vue administratif tant pour le contribuable que

pour les autorités de taxation. Il conviendrait surtout de relier plus étroitement entre eux les requêtes d'ordre économique et financier avec les objectifs ayant trait à la protection de l'environnement. Il y aurait lieu d'éliminer les distorsions de concurrence et de modifier quelque peu le rapport entre les impôts indirects et les impôts sur le revenu en faveur de ces derniers. Dans le chapitre concernant le nouveau régime financier, nous examinerons de plus près les exigences auxquelles doit satisfaire un régime fiscal moderne.

L'équilibre des comptes ne constitue cependant pas un objectif autonome qu'il s'agirait de réaliser à tout prix. La politique financière doit au contraire se mettre au service de l'épanouissement et du renouvellement de la société. Loin de représenter un but en soi, elle vise à promouvoir le bien-être. Il y a toutefois lieu de s'en tenir à l'équilibre budgétaire si les conditions restent normales. Cela permet à la Confédération de conserver sa marge de manoeuvre, qui est souhaitable du point de vue conjoncturel. Les succès obtenus jusqu'à ce jour sur le plan budgétaire ne devraient pas être compromis. Il faudrait en tout cas éviter que, sous l'effet de l'abondance actuelle des recettes fédérales, on ne décide des allègements qui risquent de devenir par la suite un fardeau. Le plan financier indique que nous ne pouvons pas compter avec une longue période excédentaire. On entrevoit au contraire un écart grandissant entre les recettes et les dépenses.

Le plan financier a pour tâche de déceler à temps les impasses financières. Les autorités politiques doivent être mises en état de prendre des mesures de régulation à un moment où il existe encore une marge de manoeuvre. Dans maints domaines, l'évolution des finances fédérales ne peut être dirigée qu'à moyen terme. Il s'écoule en général un grand laps de temps entre la découverte d'un problème et l'effet des mesures palliatives. Comme nous le verrons plus loin, des évolutions se dessinent qu'il importe d'empêcher en interve-

nant suffisamment tôt. C'est pourquoi le plan financier pluriannuel de la législature est un instrument de gestion primordial. Nous avons donc préparé soigneusement la planification, qui se concrétise aujourd'hui par le présent document.

3. Evolution économique

En élaborant le plan financier pour les années 1989-1991, nous avons admis une croissance économique réelle de 1,5 pour cent en moyenne par an. Ce taux correspond environ à la croissance à long terme de l'économie suisse. Il est toutefois légèrement inférieur à celui des dernières années.

L'évolution récente sur les marchés financiers (krach boursier, dollar, chute des cours) ne devrait que peu modifier les perspectives économiques. A la rigueur, la croissance économique pourrait subir un certain ralentissement suite aux difficultés d'exportation croissantes. Les diminutions de revenus ne sont guère importantes du fait que la propriété d'actions n'est pas très répandue parmi les ménages. La consommation privée devrait continuer de s'accroître. Au vu des perspectives incertaines et des coûts plus élevés pour l'obtention de fonds propres supplémentaires, la croissance des investissements sera toutefois quelque peu freinée.

Le potentiel économique est presque entièrement utilisé et les revenus disponibles augmentent. Il existe certes une profonde incertitude concernant l'évolution future des cours de change, en particulier celui du dollar, ainsi que l'élimination des déséquilibres des balances de revenus entre les grands pays industrialisés. Or on a connu précédemment des conditions semblables sans que la croissance économique se soit arrêtée pour autant. Le processus de restructuration de l'économie suisse a en outre fait d'importants progrès. Le nombre des personnes employées a augmenté, et de nombreuses entreprises ont réussi à consolider leur base en matière de fonds propres. C'est pourquoi l'amélioration moyenne réelle

(selon la planification à moyen terme) de la valeur ajoutée produite par notre économie nous semble être réaliste.

Le taux de renchérissement est estimé à 2,5 pour cent en moyenne. Il n'est guère probable que le niveau des prix pourra être maintenu aussi bas que ces dernières années. Dans plusieurs pays, la politique suivie par la banque d'émission a été assouplie. Divers pays asiatiques ont en outre laissé monter le cours de leur monnaie par rapport au dollar, ce qui renchérit nos exportations. Aux Etats-Unis aussi, on a observé de plus en plus de majorations de prix ces derniers temps. Si la pression qu'exercent les importations sur les prix s'atténue, il se peut que la concurrence des prix sur le marché intérieur faiblisse quelque peu vu le degré élevé d'utilisation des facteurs de production indigènes. La tendance à acheter davantage de biens de haute valeur a légèrement réduit, depuis quelque temps déjà, l'importance d'une concurrence axée uniquement sur les prix.

Si les taux de croissance en valeur réelle ou nominale devaient temporairement être sensiblement inférieurs aux prévisions, on en ressentirait assez rapidement les effets sur l'accroissement du produit des impôts indirects et des ressources des assurances sociales, qui sont financées essentiellement par une participation des cotisants en pour-cent du salaire. En pareil cas, il est probable que les dépenses aussi augmenteraient un peu plus rapidement, surtout au titre des oeuvres sociales de la Confédération. L'aggravation consécutive des résultats du compte exercerait un effet stimulant sur la conjoncture.

L'état des finances étant actuellement meilleur, le risque de voir s'établir une politique financière procyclique durant la nouvelle législature a diminué. Certes, la période de taxation bisannuelle à effet procyclique de l'impôt fédéral direct est maintenue. Dans les années de planification, pour lesquelles nous avons admis un taux de croissance

réelle de 1,5 pour cent par an, seront encore versés les impôts basés sur des années à forte croissance économique. En cas de récession, les inconvénients de l'imposition selon le système *praenumerando* actuel se feront particulièrement sentir. Seule l'instauration du système *postnumerando* annuel permettrait de les éliminer.

Même si notre économie continue de croître suivant la tendance à long terme, la situation financière de la Confédération ne cessera de se détériorer au cours de la période du plan. Il faut donc réagir, sinon la Suisse se retrouvera dans une situation qui entrave, voire empêche une politique financière propre à équilibrer la conjoncture.

IV GRANDES OPTIONS DE LA LÉGISLATURE

1. LA SUISSE DANS LE CONCERT DES NATIONS

1.1 Les grands défis mondiaux et l'intégration européenne

Le point de la situation

La Communauté internationale doit faire face à de grands défis qui touchent aussi notre pays. Seule une coopération internationale à tous les niveaux permet, eu égard à l'interdépendance économique et politique des nations, de résoudre judicieusement les problèmes qui se posent. Il est donc nécessaire de créer des conditions générales propices et de pourvoir à leur maintien. Il faut partir de l'idée que les marchés des biens, des services ainsi que les marchés financiers, en bref la vie économique dans son ensemble, s'internationalisent de plus en plus. La lutte contre la faim, la croissance démographique incontrôlée, le sous-développement et la violation des droits de l'homme doit être poursuivie et intensifiée. Quant à la solution du problème des réfugiés, elle exige des efforts soutenus. Les Etats doivent se préoccuper d'assurer la paix dans le monde et lutter plus intensément contre le terrorisme.

Au niveau international comme au niveau national, notre pays doit lui aussi participer activement aux efforts déployés pour maîtriser ces problèmes. Il le fait dans son propre intérêt mais aussi par solidarité envers les autres nations. C'est pour lui la seule façon de jouer le rôle qui lui est dévolu au sein de la communauté internationale. Dans les années qui viennent, le Conseil fédéral, le Parlement et les citoyens devront se préoccuper davantage de la position de la Suisse face au processus d'intégration européenne. La Communauté européenne (CE) fait preuve d'une vitalité et d'un dynamisme nouveaux; elle exerce un attrait croissant en tant que principale organisation d'intégration en Europe: la troisième phase d'extension a été menée avec succès, de nouvelles demandes d'adhésion ont été présentées, les pouvoirs de la Communauté s'étendent, la procédure de décision se simplifie et la volonté politique s'est affirmée de créer d'ici la fin de 1992 un véritable marché intérieur étendu. Tous ces éléments ont contribué à relancer la discussion sur le processus d'intégration en Europe.

Les Etats membres de la CE et de l'AELE ont décidé, en avril 1984 à Luxembourg, d'étendre et d'approfondir leur collaboration en vue de créer un espace économique européen dynamique. Les travaux qui visent à empêcher une scission de l'espace économique européen du fait de la force d'attraction nouvelle de la CE sont en cours sur un large front.

L'intensification du processus d'intégration européenne apparaît également dans le renforcement de la collaboration au sein de l'AELE et dans la mise en oeuvre de nouvelles initiatives au niveau européen, par exemple dans les domaines de la technologie (EUREKA) et de la protection de l'environnement.

Comme au cours de ces dernières années, la CE a étendu son champ d'action géographique et ses compétences, son rôle de partenaire économique de la Suisse devrait encore prendre une importance croissante à l'avenir.

Objectifs et mesures

Renforcer, au niveau bilatéral et multilatéral, la position de la Suisse dans le monde et préserver l'universalité de nos relations avec l'étranger

Afin que la Suisse puisse continuer de défendre efficacement ses valeurs et ses intérêts au sein d'une communauté internationale caractérisée par une interdépendance toujours plus marquée, il est indispensable de renforcer, au niveau bilatéral aussi bien que multilatéral, la position de notre pays dans le monde. L'accélération du processus d'intégration européenne place la Suisse devant de nouveaux défis. Mais en même temps notre pays doit préserver le caractère universel de ses relations avec l'étranger. C'est pourquoi le Conseil fédéral envisage:

- de renforcer la présence officielle de la Suisse à l'étranger.

Sur le plan multilatéral, le système de coopération internationale instauré après la seconde guerre mondiale doit être adapté aux modifications qui sont intervenues depuis lors. Si le peuple et les cantons ont repoussé l'idée de l'adhésion de la Suisse à l'ONU, cela ne signifie pas que notre pays doive s'abstenir de continuer à jouer un rôle important en matière de collaboration internationale. La Suisse doit pouvoir compter sur un ordre mondial stable et juste. Il est donc nécessaire qu'elle coopère activement au sein des organisations internationales. C'est pourquoi le Conseil fédéral prévoit:

- de soutenir les efforts entrepris en vue d'améliorer l'efficacité des organisations internationales à vocation universelle ou régionale et de prendre lui-même des initiatives allant dans ce sens;

- de renforcer l'importance de la Suisse en tant que pays hôte de grandes organisations et conférences internationales.

Assurer et promouvoir la compétitivité de la Suisse et renforcer sa position dans un monde en pleine mutation politique et économique

Le maintien et la promotion de la compétitivité est d'une importance capitale pour notre économie et pour la position de notre pays dans le monde. Pour pouvoir atteindre ce but, il faut davantage tenir compte de cet aspect dans toutes les décisions et mesures touchant les affaires intérieures comme dans nos activités au niveau international. Il faut utiliser pleinement et systématiquement tous les moyens de renforcer la compétitivité de nos produits et de nos services. Cette attitude revêt une importance toute particulière dans les domaines de l'encouragement de la recherche ainsi que de la formation et du perfectionnement professionnels.

Comme les difficultés économiques augmentent au niveau mondial et que croissent les tendances protectionnistes, l'accès de nos entreprises aux marchés étrangers est menacé. C'est pourquoi, le Conseil fédéral envisage:

- d'oeuvrer, dans le cadre du GATT, au rétablissement d'un système multilatéral d'échanges commerciaux qui fonctionne bien. Les efforts porteront principalement sur la libéralisation dans le secteur des prestations de service et dans celui de l'agriculture. Le Conseil fédéral s'emploiera en outre à obtenir que le GATT s'insère mieux dans le système économique mondial et que les pays en développement soient intégrés dans la division internationale du travail. Selon les résultats des cycles multilatéraux de négociations qui ont débuté en 1987, la révision de l'Ac-

cord général sur les tarifs douaniers et le commerce constituera un des objets importants de la présente législature;

- d'assurer et de promouvoir l'accès de nos entreprises aux marchés étrangers par des négociations bilatérales, par l'action de nos représentations à l'étranger et par des contacts avec des délégations économiques et commerciales étrangères.

Autre élément qui contribue de manière décisive à créer de bonnes conditions de compétitivité au niveau international: l'harmonisation de la politique économique et de la politique monétaire. Les taux d'intérêt, les fluctuations du cours du change et des difficultés de balance des paiements influent sur la compétitivité tout autant que les mesures de politique commerciale. Les institutions de Bretton-Woods verront, dans cette optique, croître encore leur importance. Le Conseil fédéral prévoit:

- d'examiner l'opportunité de renforcer les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton-Woods et de soumettre un rapport à ce sujet au Parlement pendant cette législature. Ce qui est décisif en l'occurrence pour le Conseil fédéral, c'est la possibilité que nous offrent ces institutions de contribuer à améliorer la coopération internationale sur le plan économique et politique et de rétablir un système monétaire international stable, ainsi que, par là même, de mieux nous faire entendre.

Renforcer l'intégration de la Suisse en Europe

La Suisse ne doit pas perdre de vue le fait que, d'ici 1992, la CE progressera dans son dessein de devenir un véritable marché intérieur, que les pouvoirs dont elle dispose actuellement seront renforcés et qu'elle se verra peut-être même

attribuer de nouvelles compétences. Si les réformes agraires et financières envisagées sont menées à bonne fin, il devrait en outre en résulter une extension des politiques actuelles, voire l'amorce de nouvelles politiques. La coopération des Etats membres de la CE en matière de politique étrangère, qui se fondera sur la troisième partie de l'Acte unique européen, devrait se développer encore sans toutefois qu'une véritable politique étrangère propre à la CE ne voie le jour dans un proche avenir.

Il ne faut pas s'attendre à ce que la composition de l'AELE subisse des changements au cours des quatre années à venir. Mais on ne peut exclure que quelques différences apparaissent dans la manière dont certains pays membres de l'AELE aménageront leurs relations futures avec la CE. Les efforts entrepris par la CE et les pays de l'AELE en vue de créer un espace économique européen dynamique et homogène, dans l'esprit de la déclaration de Luxembourg, exigent aussi une collaboration renforcée au sein de l'AELE. Le rôle principal que joue la CE dans le processus d'intégration européenne mais encore l'importance croissante qu'elle attache à sa consolidation intérieure ne devraient pas rester sans effet sur les possibilités de coopération au sein des organisations et conférences touchant l'ensemble de l'Europe. On pensera ici aussi bien à des organisations politiques comme le Conseil de l'Europe qu'à des conférences spécialisées comme la Conférence européenne des Ministres des transports. Compte tenu de cette situation, le Conseil fédéral envisage, au cours de cette législature:

- d'intensifier la collaboration avec la CE et de l'étendre à tous les domaines où la Suisse et la Communauté ont des intérêts communs. On renforcera les mécanismes d'information et de consultation afin de faciliter cette collaboration;
- de développer de manière pragmatique la coopération au sein de l'AELE dans tous les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs;

- d'intervenir au sein du Conseil de l'Europe pour que des priorités claires et précises soient fixées;
- de collaborer activement au sein des organisations et conférences européennes et de participer aux initiatives prises dans ce cadre.

Dans sa réponse au postulat du Conseil national du 4 mars 1987 concernant la Suisse et l'intégration européenne, le Conseil fédéral a déclaré qu'il entendait:

- présenter un rapport détaillé de la situation de notre pays,
- analyser les scénarios de futurs développements possibles dans le domaine de l'intégration et l'importance qu'ils revêtent pour la Suisse,
- examiner d'une manière approfondie les options qui s'offrent à la politique d'intégration de la Suisse.

Augmenter progressivement l'aide au développement, associer plus étroitement coopération au développement et politique d'asile et renforcer notre politique humanitaire

Conformément aux principes sur lesquels se fonde notre politique étrangère, le Conseil fédéral entend soutenir davantage les efforts internationaux en faveur des pays en développement. Notre aide au développement contribue au maintien de la paix et à la sécurité internationale. Dans ce contexte, il est capital de résoudre le problème de l'endettement. Il faut créer les conditions permettant aux pays en développement fortement endettés de s'acquitter du service de la dette sans restreindre encore pour autant le niveau de vie de leur population. La conduite d'une politique économique adéquate dans les pays endettés est une condition essentielle

pour résoudre les problèmes d'endettement. Cela exige une collaboration encore plus étroite entre les gouvernements de ces pays d'une part et les Etats industrialisés, les institutions financières internationales et les banques qui ont des activités internationales d'autre part. Il sera possible ainsi de ménager aux pays en développement une place appropriée et durable au sein du système économique mondial. Le Conseil fédéral s'est donné pour objectifs:

- de porter progressivement notre aide publique au développement au niveau de la moyenne internationale. Il a déjà exposé son programme détaillé pour la coopération au développement dans les prochaines années dans son Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF 1987 II 1);
- de participer à la recherche de solutions au problème de l'endettement, solutions qui devraient surtout tenir compte des pays les plus pauvres.

Dans nombre de pays du tiers monde, la situation politique et économique provoque une grande misère parmi la population, entraîne d'importantes migrations et incite un nombre croissant de personnes à partir vers les pays industrialisés y demandeur l'asile. Pour contribuer à résoudre ce problème, le Conseil fédéral prévoit:

- de renforcer sa politique humanitaire et de mieux coordonner les différents moyens permettant d'atténuer encore davantage la détresse dans le monde;
- de mieux coordonner coopération au développement et politique d'asile;
- de soutenir tous les efforts entrepris au niveau international pour offrir aux réfugiés une terre d'asile dans un pays faisant partie du même espace culturel que le leur.

- d'intensifier encore sa collaboration avec le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), la Croix-Rouge internationale et d'autres organisations s'occupant des réfugiés et de l'aide humanitaire.

Aspects financiers

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>Δ %</u> 87-91
	en millions de francs/en %				
Total millions	1577	1668	1720	1768	
Δ % par rapport à l'année précédente	0	+ 5,8	+ 3,2	+ 2,7	+ 2,9
- Relations politiques	316	349	369	372	+ 4,3
- Relations économiques	47	41	53	58	+ 9,1
- Aide au développement	856	913	979	1028	+ 6,4
- Autres prestations d'aide	198	215	189	190	+ 0,8
- Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)	160	150	130	120	-15,5

Les dépenses pour l'aide au développement ont fortement augmenté en moyenne (+ 6,4%). Nos prestations d'aide au développement se rapprochent ainsi progressivement de la moyenne des autres pays industrialisés, exprimées en pour-cent du PNB (1986: 0,35%). On s'efforce d'atteindre cet objectif depuis plusieurs législatures déjà. L'augmentation prévue devrait faire passer nos prestations d'aide de 0,01 à 0,33 pour cent du PNB par an en 1990. En 1991, le taux de croissance annuel moyen ne devrait pas suffire à lui seul pour faire passer notre part à 0,34 pour cent du PNB. Mais cet

objectif devrait quand même pouvoir être atteint grâce à une participation de la Banque nationale suisse aux facilités d'ajustement structurel du Fonds monétaire international. En sus des dépenses au titre de la coopération au développement, la Suisse est toujours appelée à participer à des initiatives internationales, telles que des interventions en vue de maintenir la paix ou de résoudre pacifiquement des conflits internationaux et d'autres bons offices, opérations qui, compte tenu de leur caractère imprévisible, ne peuvent être chiffrées avec précision.

Au chapitre des relations politiques, il faut relever une forte augmentation des prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) pour financer la construction de nouveaux bâtiments destinés à des institutions internationales (bâtiment administratif pour le HCR et parking pour le GATT). Plusieurs bâtiments seront en outre construits pour nos ambassades (à Kinshasa, Islamabad et au Caire).

L'augmentation relativement forte de nos dépenses pour les relations économiques dans les années 1990 et 1991 s'explique surtout du fait que nous envisageons de participer aux expositions universelles de Séville et de Chicago. Les dépenses pour les autres prestations d'aide concernent surtout l'aide aux réfugiés. Pour la période couverte par le plan financier, ces dépenses devraient aller en diminuant. Un examen plus rapide des demandes d'asile en suspens devrait entraîner une diminution des dépenses en matière d'assistance.

Au cours des prochaines années, on peut escompter une diminution des avances allouées par la Confédération au titre de la GRE. Cette évolution est induite à la fois par la diminution des paiements pour dommage, due à la suspension de la garantie contre les risques monétaires, et par l'augmentation des intérêts et des remboursements issus d'accords antérieurs de consolidation de dettes. Les pronostics con-

tiennent cependant une grande part d'incertitude; ils se fondent notamment sur un paiement des intérêts et un remboursement présumé des dettes conformément aux termes des accords. Le Conseil fédéral présentera au Parlement, au cours de cette législature, un rapport sur la situation et les perspectives de la GRE.

1.2 Politique de sécurité

Le point de la situation

La situation dans le monde continue d'être caractérisée par des tensions et des conflits, par la misère surtout dans les pays du tiers monde ainsi que par la profusion d'armements. Cela ne touche pas directement la Suisse mais comme notre pays est étroitement lié avec l'étranger, géographiquement et économiquement, il suit de près tous les efforts entrepris au niveau mondial pour assurer la sécurité et la paix dans l'indépendance. La maîtrise des armements et le désarmement sont des moyens importants à cet égard. Mais ce ne sont pas les seuls. Il faut aussi élucider et éliminer les causes des tensions et des conflits. Notre pays ne joue pas un rôle de premier plan dans la politique internationale de sécurité mais il s'associe, dans les limites de ses possibilités, aux efforts de la communauté internationale, fournissant ainsi une contribution pour résoudre les conflits et en éliminer les causes.

Le traité, signé le 8 décembre 1987 par les Etats-Unis et l'Union soviétique, en vue de l'élimination de tous les missiles nucléaires à portée intermédiaire et à courte portée constitue un début prometteur en matière de politique du désarmement. Mais cet accord sur les INF ne touche qu'une faible part du potentiel nucléaire existant (moins de 5%) et ne suffit pas à lui seul pour créer, en Europe surtout, un nouvel équilibre des forces. Afin d'assurer, à long terme, le maintien de la paix et la stabilité dans le monde, il faudra compléter cet accord dans le domaine des armes con-

ventionnelles et chimiques où il existe encore d'importants déséquilibres. Tant que d'énormes potentiels d'attaque subsisteront en Europe, le Suisse n'aura aucune raison de réduire ses efforts en matière de défense nationale. Notre état permanent de préparation à la défense et notre neutralité armée contribuent à la stabilité politique et militaire en Europe. C'est là une contribution à la paix que nous nous devons de continuer à fournir.

Mais pour préserver la paix, il ne suffit pas d'assurer la défense du pays. Notre conception de la défense générale exige que notre pays participe à l'établissement d'un ordre mondial stable et juste. C'est pourquoi la Suisse doit, par sa politique étrangère, contribuer notablement à l'élimination des tensions et au règlement pacifique des conflits, dans le respect de l'indépendance et de la liberté de tous les Etats et de la dignité de l'homme.

Objectifs et mesures

Mener une politique active de sécurité par le contrôle de l'armement, le maintien de la paix, les bons offices, la protection des droits de l'homme

La Suisse participe, sur un plan global, aux accords multilatéraux sur la maîtrise des armements et le désarmement.

Notre pays s'engage de manière continue en faveur de l'application générale et efficace de tels accords ainsi que de leur réexamen. Pour cette législature, le Conseil fédéral s'est fixé notamment les buts suivants:

- participer activement aux conférences d'examen relatives à la Convention sur l'interdiction des armes biologiques ou à toxines, au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, au traité sur l'interdiction de placer des armes nucléaires sur le fond des mers et à la convention sur

la guerre de l'environnement. Les activités qui se déroulent, dans le cadre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, en vue de fixer les conditions d'exportation pour les produits de l'industrie nucléaire et de les adapter au développement technologique sont d'un intérêt particulier pour notre pays;

- soutenir les efforts entrepris en vue de la conclusion d'un accord sur l'arrêt des essais nucléaires, qui soit global et vérifiable. En outre le Conseil fédéral examine l'éventualité d'une participation de la Suisse à un système mondial de surveillance;
- s'employer en faveur d'une interdiction générale du développement, de la fabrication et du stockage des armes chimiques ainsi qu'en faveur de l'élimination de celles qui existent, et participer aux efforts en vue d'un contrôle du commerce des substances de base nécessaires à la fabrication d'armes chimiques.

L'interdépendance croissante des Etats et le danger d'une extension rapide de l'un ou l'autre conflits, de même que la traditionnelle politique humanitaire de la Suisse militent en faveur d'un engagement accru dans le domaine du règlement des crises régionales et du maintien de la paix. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend:

- continuer à participer activement aux travaux de la CSCE. Notre pays accorde une attention particulière à la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité, destinée à réduire le risque de confrontation militaire en Europe. Dans ce cadre, la Suisse veillera tout particulièrement à ce que de nouvelles dispositions contribuent à une meilleure transparence, amenuisent le danger d'attaques-surprises et ne représentent pas un fardeau discriminatoire pour notre armée de milice;

- fournir, en signant différents accords, une contribution au respect des droits de l'homme, condition essentielle de la sécurité nationale et internationale. Il faut aussi intensifier les mesures ponctuelles visant à protéger les individus qui subissent de graves violations des droits de l'homme;
- participer activement au développement du droit international ainsi qu'à l'amélioration de son application, notamment pour ce qui est du droit international humanitaire en temps de guerre.

Participer au règlement pacifique de conflits internationaux est l'une des constantes de notre politique étrangère. Le Conseil fédéral prévoit:

- de continuer à mettre les bons offices de la Suisse à la disposition des parties à un conflit qui le souhaitent ou de proposer lui-même de tels mandats;
- d'accroître la participation de la Suisse aux opérations menées par l'ONU pour le maintien de la paix et de soutenir les efforts entrepris sur le plan international en faveur du règlement pacifique de conflits internationaux;
- de poursuivre le programme spécial pour la formation d'experts en politique de sécurité et d'intensifier la recherche dans les domaines du maintien de la paix, de la maîtrise des armements et du désarmement ainsi que des bons offices.

Maintenir la crédibilité de la neutralité armée

L'étape de réalisation de l'armée 1988-1991 fait partie d'une planification à long terme. Son but est de garantir à

l'armée une grande efficacité initiale et de lui permettre de produire un effet dissuasif optimal. Comme le Conseil fédéral l'a déjà exposé dans son "Dossier" du 19 août 1987, il prévoit, au cours de cette législature:

- de mettre notamment en oeuvre des mesures visant à améliorer notre degré de préparation à la défense, notre faculté de réaction ainsi que notre aptitude à lutter contre les dangers de la guerre indirecte;
- de renforcer la défense anti-char à l'échelon tactique inférieur, d'améliorer la puissance combative du char 68, de moderniser l'artillerie, de compléter la défense aérienne par une arme guidée de DCA légère et par un nouvel avion de combat, d'améliorer les moyens d'information et de direction ainsi que de doter les militaires d'un nouvel équipement de combat et d'un survêtement de protection C.

Dans la politique d'armement, on s'efforce d'établir une collaboration entre l'industrie et les entreprises d'armement de la Confédération. Les efforts entrepris depuis des années pour obtenir la participation de l'industrie suisse même lorsqu'il est décidé d'acquérir le matériel militaire à l'étranger ont été couronnés de succès à maintes reprises. Le Conseil fédéral entend:

- développer la collaboration entre l'industrie et les entreprises d'armement de la Confédération afin de mieux utiliser le potentiel disponible et surtout de coordonner les gros investissements effectués dans des secteurs spéciaux.

Des impératifs économiques conduisent les entreprises d'armement à collaborer au niveau international, comme cela se pratique dans l'industrie civile. Compte tenu de l'importance que revêt l'application des nouvelles technologies dans le domaine militaire, la Suisse, qui est un petit pays, ne peut ni ne veut se soustraire à cette tendance.

La nécessité d'assurer l'approvisionnement du pays

On constate dans divers domaines des évolutions et tendances susceptibles de modifier l'image de la menace pour l'approvisionnement du pays. Mentionnons par exemple l'accroissement de la dépendance et de la vulnérabilité de notre pays dans les secteurs de l'énergie, de l'alimentation, des transports et des communications. L'objectif prioritaire consiste toujours à assurer un degré d'autoapprovisionnement aussi élevé que possible ainsi qu'à disposer d'importants stocks de biens d'importance vitale (réserves obligatoires). Dans le secteur des transports, on examine la possibilité d'accroître les efforts en vue de maintenir la flotte maritime suisse.

Aspects financiers

Les dépenses pour la politique de sécurité sont essentiellement affectées à la défense militaire et civile du pays. Elles se répartissent comme il suit:

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991	Δ % 87-91
	en millions de francs/en %				
Total millions	4962	5305	5721	6028	
Δ % par rapport à l'année précédente	+ 3,2	+ 6,9	+ 7,8	+ 5,4	+ 5,8
- Défense nationale militaire	4734	5065	5465	5763	+ 5,9
- Défense nationale civile	228	240	256	265	+ 4,1

Dans les dépenses pour la défense nationale militaire, la part du DMF constitue plus de 90 pour cent :

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991	Δ %
	en millions de francs/en %				87-91
Total millions	4436	4732	5096	5365	
Δ % par rapport à l'année précédente	+ 4,7	+ 6,7	+ 7,7	+ 5,3	+ 6,1
- Investissements militaires	<u>2292</u>	<u>2510</u>	<u>2830</u>	<u>3025</u>	+ 9,0
- Dépenses courantes	<u>2144</u>	<u>2222</u>	<u>2266</u>	<u>2340</u>	+ 2,8
. Dépenses pour le personnel	971	995	1023	1056	
. Dépenses pour le matériel	1173	1227	1243	1284	

Les investissements militaires comprennent les dépenses pour les constructions militaires, pour des programmes de recherche, de développement et d'essais, pour l'équipement personnel et le renouvellement du matériel ainsi que pour le matériel d'armement. Si l'on considère les chiffres en faisant abstraction des pointes de paiements et des compensations (notamment le préfinancement du nouveau char de combat), il apparaît que les dépenses pour la défense militaire du pays augmenteront en moyenne de 4,5 pour cent par an (selon le plan financier 5,9%). Malgré la complexité technique croissante du matériel d'armement et l'augmentation des frais de maintenance, les dépenses courantes du DMF ne devraient augmenter que de 2,8 pour cent en moyenne annuelle pour les années 1987-1991. Elles doivent être maintenues à un niveau

aussi bas que possible afin que les besoins indispensables dans le domaine des investissements militaires puissent être couverts. Pour les investissements, il en résulte donc une hausse nette de 6 pour cent (selon le plan financier 9%) en moyenne annuelle pour les années 1987-1991.

Au total, une enveloppe de 11 milliards de francs est mise à disposition pour les investissements de 1988-1991. Il est ainsi répondu dans une large mesure aux demandes présentées par le DMF dans le Dossier du 19 août 1987 sur l'étape de réalisation 1988-1991 (taux d'accroissement 6,5%; cadre des investissements 11,2 milliards de francs). Les grandes acquisitions qui sont envisagées (notamment celle du nouvel avion de combat) pourraient conduire à des pointes de paiements vers la fin de la législature; le financement devrait être assuré - comme cela s'est fait pour l'acquisition du char Léopard 2 - par des compensations appropriées.

2. ECONOMIE - MILIEU VITAL - SOCIÉTÉ

2.1 Innovation - Travail - Culture

Le point de la situation

La notion d'innovation couvre la modernisation tant des structures techniques et de l'organisation que des structures sociales et culturelles. La faculté qu'a une société d'innover dépend du niveau de formation de la population, de la diffusion et surtout de la mise en valeur rapide des connaissances, de la nature des marchés ainsi que des capitaux disponibles pour les investissements. Par la politique qu'il suit dans les domaines de l'économie, de la formation et de la recherche, l'Etat peut notamment contribuer à créer un climat propice aux investissements et à l'innovation.

La recherche, facteur essentiel de l'innovation, jette d'importantes bases permettant une croissance qualitative. Une recherche compétitive sur le plan international joue, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies, un rôle déterminant en stimulant la capacité concurrentielle de l'économie. Sans recherche, il est impossible de résoudre les nombreux problèmes que pose l'environnement. Quant aux sciences sociales et aux sciences humaines, elles auront, en cette période de rapide évolution, la lourde tâche d'aider les gens à se situer, contribuant ainsi à façonner la coexistence des individus au sein de l'Etat, de l'économie et de la société.

La croissance qualitative exige un mode de concevoir et d'agir interdisciplinaire, embrassant l'ensemble des problèmes. Capitaux sont les points de jonction qui permettent d'assurer de fructueux échanges d'informations: la coopération entre les divers domaines spécialisés et les institutions de recherche dans le pays et à l'étranger a pris une grande importance. De plus, les limites entre la recherche appliquée ou le développement ainsi qu'entre l'économie et la science sont devenues beaucoup plus floues.

Pour la majorité des travailleurs, un perfectionnement continu des connaissances professionnelles est indispensable. La faculté d'accélérer la mise en valeur de nouvelles connaissances dans la production et dans l'organisation de l'entreprise contribue de manière décisive à la compétitivité de l'économie. Cependant, le perfectionnement professionnel doit aussi contribuer à l'épanouissement de la personnalité.

Les nouvelles technologies permettent d'assurer une certaine souplesse dans l'aménagement de l'horaire des salariés et l'organisation du travail. Cette souplesse est d'abord indispensable pour des raisons d'ordre économique; en outre, elle répond aux besoins individuels des travailleurs. En

elle répond aux besoins individuels des travailleurs. En effet, des horaires de travail plus souples permettent aux salariées et aux salariés de concilier plus facilement activités professionnelles et obligations familiales. Il est ainsi possible de créer des conditions dont dépend dans une large mesure la mise sur pied d'égalité de l'homme et de la femme au sein de la société, même si, sur le plan juridique, il faut encore procéder à diverses révisions de la législation pour parvenir à une parfaite égalité de traitement entre les deux sexes.

Pour nombre de personnes, il est essentiel de pouvoir se réaliser dans le domaine professionnel, au sein de la famille et durant les heures de loisir. On voudrait exercer davantage d'activités créatives et pouvoir mieux satisfaire ses besoins de caractère culturel. La diversité culturelle dans l'unité nationale, telle est la principale caractéristique de notre Etat de type fédératif. Mais, à l'avenir, les nouvelles techniques d'information et de communication ne manqueront pas d'influer de manière encore plus forte sur la vie associative et la culture dans notre pays.

Objectifs et mesures

2.11 Recherche

Points forts de la politique en matière de recherche
--

Les bases de la politique que suivra la Suisse en matière d'aide aux universités et de recherche au cours de la nouvelle législature ont déjà été jetées. Dans le document intitulé "Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche" (FF 1985 III 237), le Conseil fédéral a, en se fondant sur les propositions du Conseil suisse de la science, défini trois axes principaux pour la politique en matière de recherche, à savoir "les nouvelles technologies

et leurs diverses conséquences", "la protection de notre environnement et du milieu naturel" ainsi que "l'individu, la société et l'Etat face au changement". Ainsi, le conseil fédéral a fixé des priorités qui tiennent compte des problèmes de l'heure.

Les universités cantonales et les hautes-écoles ont inscrit ces objectifs en tête de leur plan de coordination de caractère national pour les années 1988-1991. Se fondant sur cette planification, le Conseil fédéral et les conseils législatifs ont déjà accordé une partie des crédits nécessaires à la réalisation des plans établis. Aux fins d'assouplir d'avantage la politique de la recherche et de la formation, il convient, au cours de la nouvelle législature:

- de réviser la loi sur l'aide aux universités (répartition des tâches, 2^e train de mesures, cf. IV, ch. 3.2 Efficacité des mesures prises par l'Etat) et de donner au domaine relevant du Conseil des Ecoles polytechniques une structure satisfaisant aux exigences modernes, en élaborant une nouvelle loi sur les EPF;
- de revoir les structures dans le domaine de la recherche et de la science pour pouvoir y apporter les améliorations qui se révéleraient nécessaires.

Intensifier les échanges de connaissances

En déterminant les objectifs de la politique en matière de recherche, le Conseil fédéral a fixé toute une série de principes qui définissent la méthode et la procédure à suivre pour atteindre ces objectifs. Nous avons voulu contribuer à réaliser ces principes en établissant un programme précis. Ces principes sont:

La qualité de la recherche: Celle-ci constitue le critère le plus important pour chaque activité promotionnelle exercée par l'Etat. C'est par la concurrence entre chercheurs qu'elle est le mieux assurée.

Le caractère interdisciplinaire de la recherche: De nouvelles percées dans la recherche peuvent notamment être attendues dans les domaines connexes aux diverses disciplines spécialisées ou réussir grâce à une efficace collaboration entre les chercheurs appartenant à des disciplines traditionnellement distinctes. Il importe donc d'intensifier les échanges interdisciplinaires de connaissances. C'est ainsi que le développement de divers secteurs de l'informatique résulte des progrès réalisés dans la micro-électronique et de ses liaisons avec d'autres techniques, par exemple la médiatique et la cybernétique. A leur tour, ces progrès sont source de nouvelles évolutions dans les domaines des télécommunications, de la robotique et de l'intelligence artificielle.

Une optique globale: Etant donné que l'interdépendance et la complexité des problèmes ne cessent de croître, il est toujours plus important de replacer les divers aspects des choses dans un cadre suffisamment large. Il s'agit de déceler les multiples interactions se produisant dans des systèmes en constante mutation.

Des mesures d'organisation adéquates sont de nature à favoriser une approche globale et interdisciplinaire des problèmes, l'essentiel étant de prévoir des points de jonction permettant d'assurer un échange rapide des connaissances.

Renforcer la collaboration internationale

Le développement accéléré de divers domaines de la recherche pose de graves problèmes à notre petit Etat qui ne dispose

que de moyens limités tant sur le plan financier qu'en ce qui concerne les ressources humaines. La Suisse est donc contrainte de coopérer étroitement avec des Etats jouant un rôle de premier plan en matière de technologie: les Etats-Unis d'Amérique, le Japon et les Etats européens. Divers problèmes se posant par exemple dans les domaines de la protection de l'environnement et des transports exigent des solutions au niveau international; dans d'autres domaines, seule la compétition internationale entre chercheurs peut susciter la dynamique indispensable. De plus, les pays européens ne disposent qu'en commun d'un grand espace économique leur permettant de mettre à l'épreuve de nouveaux produits de pointe et de les adapter aux exigences de la clientèle avant de les fabriquer en grandes séries et de les commercialiser dans le monde entier. La participation suisse à l'exécution de projets scientifiques internationaux doit donc tenir compte également de nos objectifs nationaux en matière de recherche.

L'an dernier, le Parlement fédéral a voté un crédit d'engagement pour la participation de la Suisse à la coopération technologique en Europe. Il a ainsi créé les conditions permettant à notre pays de coopérer à des programmes européens (EUREKA), et plus particulièrement à des programmes des CE (Esprit, Race, Euram). Pour compléter cette coopération, des moyens financiers supplémentaires devront être mis à disposition au cours de la présente législature pour la participation à trois organisations internationales de recherche au sein desquelles la Suisse collabore depuis longtemps:

- l'Agence spatiale européenne (ESA, Paris): participation de la Suisse à l'exécution de nouveaux projets;
- l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN, Genève): agrandissement de l'accélérateur de particules;

- l'Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO, Garching): Cofinancement du grand télescope prévu.

Développer la recherche du secteur public

Pour s'acquitter de tâches toujours plus complexes, l'administration de l'Etat doit également pouvoir disposer de bases scientifiques solides, cela aussi bien pour la préparation de décisions que pour l'exécution et l'évaluation des mesures arrêtées. L'administration doit être en mesure d'axer son action sur le futur. Pour ce faire, elle doit s'occuper de détection avancée en matière de recherche et évaluer les effets possibles des nouvelles technologies. Dans quelques domaines, la recherche du secteur public a atteint un stade de développement satisfaisant. En revanche certains services fédéraux qui ne disposent que de faibles budgets pour des mandats de recherche ou d'étude ont besoin de ressources complémentaires. Il est en outre souhaitable d'instaurer une collaboration plus étroite entre les services de l'administration fédérale compétents en matière de recherche et les établissements annexes des deux EPF. Les besoins de recherche du secteur public doivent également être mieux pris en considération lors de la fixation des thèmes figurant dans les programmes nationaux de recherche (PNR). Le Conseil fédéral assurera:

- la réalisation des programmes d'activité pluriannuels (période 1988-1991) - élaborés à la lumière de la loi sur la recherche - des organes du secteur public s'occupant de la recherche. Il importe également de développer l'évaluation des résultats donnés par la recherche du secteur public.

2.12 Transfert de technologie

Encourager l'innovation grâce à des transferts accélérés de technologie et favoriser une collaboration plus étroite entre les entreprises petites ou moyennes notamment et les établissements de recherche et de formation

Les échanges entre la science et l'économie qui servent à traduire en produits et procédés de production novateurs (transfert de technologie) des idées nouvelles et des connaissances intéressantes du point de vue technologique, sont les plus efficaces, lorsqu'ils ont lieu sous la forme de contacts directs entre les entreprises du secteur privé et les établissements de recherche et de formation. Dans ce contexte, les projets de recherche communs, un échange de personnel plus poussé et l'utilisation réciproque d'infrastructures, sont de la plus haute importance. Le Conseil fédéral veillera à stimuler cette collaboration, en particulier dans le cas des établissements publics de formation.

Il incombe au Conseil des Ecoles polytechniques de faire connaître assez tôt à l'économie les applications que les résultats de la recherche fondamentale rendent possibles. Des parcs de technologie qui, par principe, devraient être pris en charge par le secteur privé, doivent permettre d'établir, avec l'étroite collaboration des milieux scientifiques et économiques intéressés, l'infrastructure nécessaire à l'exécution de programmes prioritaires de recherche appliquée. Dans le cadre de la réorganisation en cours du domaine d'activité du Conseil des Ecoles polytechniques (nouvelle loi sur les EPF, fusion des deux établissements annexes IRN et IRR), il est tenu compte des nouvelles exigences que pose cette coopération. Il importe, en l'occurrence, de prendre en considération les besoins des services publics qui sont tributaires de prestations en matière de recherche et de développement. Le Conseil fédéral:

- contribuera, par des mesures appropriées, à développer les multiples contacts existant entre les milieux scientifiques, le secteur privé et les administrations publiques.

Sur l'initiative des universités cantonales, des divers établissements techniques supérieurs (ETS), d'organisations régionales de promotion économique et des cantons, plusieurs centres de transfert de technologies d'envergure régionale ont été créés ou sont projetés. Un moyen d'action efficace dont la Confédération dispose pour stimuler les transferts de technologies par l'intermédiaire de projets communs est la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques (CERS). S'il y a lieu de continuer à soutenir les projets de recherche des universités, il importe aussi d'appuyer dans une plus forte mesure ceux des ETS pour autant qu'ils satisfassent aux critères fixés par la CERS. Les directions des ETS peuvent, moyennant diverses adaptations apportées à leurs règlements administratifs et financiers, favoriser une coopération constructive avec l'économie. Elles doivent en particulier donner à leur personnel enseignant davantage de possibilités de s'occuper de travaux de recherche orientés sur la pratique. Le Conseil fédéral s'emploiera à:

- encourager le transfert régional de technologies par l'intermédiaire des universités cantonales et des ETS.

Assurer une coopération plus étroite des établissements de formation et une meilleure harmonisation des diverses mesures prises dans le domaine de la formation professionnelle et de la promotion économique régionale

Nous attendons de notables effets d'une coopération plus étroite des écoles dans le domaine de la formation professionnelle et d'une harmonisation plus poussée des divers moyens d'action mis en oeuvre à tous les échelons de l'Etat

pour promouvoir les activités économiques et l'innovation. Nous pensons en l'occurrence aux ETS, aux écoles techniques, aux services cantonaux et régionaux de conseil en matière d'innovation, aux moyens d'action mis en oeuvre sur le plan cantonal ou régional pour promouvoir l'économie ainsi qu'à ceux qui existent sur le plan fédéral, tels que l'aide à l'investissement, les subventions et l'octroi de cautionnements. Le Conseil fédéral examinera:

- dans quelle mesure il serait possible d'établir en commun avec les milieux intéressés une conception résolument progressiste de l'encouragement de l'innovation à tous les niveaux (cf. aussi IV, ch. 2.22 Protection du paysage).

L'expérience prouve que ce sont non seulement des réglementations étatiques rigides mais aussi des normes établies par les branches économiques qui dressent de plus en plus fréquemment des obstacles à l'innovation. Soucieux d'assurer un climat favorable à l'innovation, le Conseil fédéral entend:

- examiner la possibilité de lever les obstacles qui, dans les diverses branches économiques, barrent l'accès au marché.

2.13 Formation

Développer et adapter l'offre de perfectionnement au niveau des écoles professionnelles et des universités (surtout dans le domaine du développement technologique); permettre une collaboration plus poussée des entreprises et des établissements de formation

S'il existe dans notre pays une offre très variée de possibilités de perfectionnement professionnel de la part d'institutions tant publiques que privées, cette offre manque de

transparence et n'obéit pas à une conception suffisamment unifiée. C'est pourquoi offre et demande ne convergent souvent pas. Grâce aux cours de perfectionnement, les centres de formation devraient bénéficier dans une plus large mesure d'une rétroinformation de la part de professionnels, données qu'ils pourront mettre à profit pour améliorer la formation initiale. En outre, le perfectionnement professionnel devrait contribuer largement à diffuser une conception interdisciplinaire du travail qui soit davantage en prise sur la réalité, ainsi qu'une manière de penser globale. Il existe déjà divers services s'occupant des questions touchant la formation et le perfectionnement professionnels. Ces services auront à l'avenir davantage pour rôle de recenser les besoins de perfectionnement dont font état les entreprises, les associations et les groupements professionnels, pour les porter à la connaissance des écoles; celles-ci seront ainsi en mesure d'offrir des cours satisfaisant mieux aux exigences de la pratique. Il s'agit en l'occurrence de prendre en considération divers groupes cibles, par exemple les femmes qui, ayant élevé leurs enfants, désirent exercer de nouveau leur première profession ou se reconvertir, les personnes actives ne justifiant que d'une première formation insuffisante ou de qualifications qui ne sont plus demandées sur le marché du travail. En outre, une attention spéciale doit être portée aux cadres que les petites et les moyennes entreprises ont souvent de la peine à libérer, et surtout, aux formateurs eux-mêmes. Le Conseil fédéral veut obtenir:

- que l'encouragement donné aux organismes existants permette de créer des réseaux régionaux de responsables des questions de perfectionnement professionnel. Il faudra éventuellement disposer en sus pour des groupes spécifiques de personnes (p.ex. pour les femmes, les étrangers, les formateurs) des responsables ad hoc au sein des organisations de faite intéressées.

Divers secteurs techniques clé souffrent d'un manque aigu de personnel qualifié. Par des mesures de durée limitée, la

Confédération peut, avec l'étroite collaboration d'associations économiques et de centres de formation, contribuer à remédier à cette carence. En étroite relation avec la formation et le perfectionnement professionnels, il est en outre possible de stimuler la recherche appliquée ainsi que la diffusion d'information, plus particulièrement sur les thèmes suivants: mise au point et développement de programmes de perfectionnement professionnel axés sur la pratique, développement de nouvelles formes de téléenseignement, formation et perfectionnement professionnels dans le domaine des nouvelles techniques de fabrication (productique), nouvelles techniques assurant des économies d'énergie et rénovation de bâtiments existants. Le Conseil fédéral entend:

- contribuer à stimuler le développement technologique ainsi que la formation et le perfectionnement professionnels dans les domaines-clé précités.

Les universités développeront leur offre de perfectionnement pour les personnes actives. La Conférence universitaire suisse a déjà présenté ses thèses concernant l'intensification des actions de formation et de perfectionnement professionnel organisées par les universités cantonales et les Ecoles polytechniques fédérales. Il existe, en outre, dans le cadre des CE, divers programmes de promotion de la mobilité de la main-d'oeuvre et du perfectionnement professionnel (COMETT, Erasmus, etc.). Le Conseil fédéral entend:

- soutenir de façon spécifique les efforts entrepris par les universités suisses en faveur du perfectionnement professionnel ainsi que les mesures tendant à favoriser la mobilité de la main d'oeuvre par delà les limites des régions linguistiques. Il le fera dans le cadre du régime ordinaire d'aide aux universités ou grâce à des mesures particulières prises en vertu d'un arrêté fédéral spécial dont le projet vous sera soumis;

- oeuvrer à la conclusion avec les CE d'accords qui donneraient à la Suisse la possibilité de participer à des programmes européens de perfectionnement professionnel et de promotion de la mobilité de la main d'oeuvre.

Le Conseil fédéral n'ignore pas que les objectifs fixés dans le domaine du perfectionnement professionnel ne sauraient être atteints uniquement par la mise en oeuvre de moyens financiers supplémentaires. Ce qui est décisif en l'occurrence c'est que la volonté de tirer parti des avantages offerts par le perfectionnement professionnel existe tant chez les employeurs que chez les salariés. Le Conseil fédéral entend stimuler cette motivation en prenant les mesures d'appoint suivantes:

- il importe d'élaborer des contrats-types qui règlent la participation des salariés à des cours de perfectionnement professionnel. Le droit régissant les rapports de travail (qu'il s'agisse de contrats individuels ou de conventions collectives) permet d'adopter des réglementations qui assurent une répartition judicieuse des frais de perfectionnement professionnel entre les entreprises et les employés;
- il y a lieu d'introduire des certificats pour les études post-diplôme (formation professionnelle). Cela stimulerait la motivation chez les salariés;
- mais les cours et autres manifestations ne constituent pas les seules formes de perfectionnement professionnel. En l'occurrence la "job rotation" peut aussi jouer un rôle utile. Nous envisageons d'étudier la possibilité de la développer au sein de l'administration fédérale (cf. IV, ch. 3.2 Efficacité des mesures prises par l'Etat);
- nous entendons, en outre, faire préparer les bases statistiques nécessaires à la recherche sur les professions (Recensements fédéraux de la population et micro-recensements ad hoc).

2.14 Travail

Assouplir les prescriptions générales régissant le travail et le temps de repos

Durant la présente législature, nous soumettrons au Parlement le projet de révision de la loi sur le travail annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1983-1987. Nous participerons en outre activement à la révision de la Convention n° 89 de l'Organisation internationale du travail, qui interdit de façon générale le travail de nuit des femmes.

A l'heure actuelle, de nombreux salariés désirent de plus en plus avoir un travail correspondant aux objectifs et aux valeurs qu'ils approuvent, ainsi que des réglementations de l'horaire de travail qui leur permettent de l'aménager selon leurs besoins. L'évolution qui s'est poursuivie dans les domaines de la technique et de l'économie a modifié le rapport entre l'activité lucrative (rémunérée) et le travail non payé exécuté pour son propre compte (tâches ménagères notamment) ou pour des organisations d'utilité publique. Elle a changé également le rapport entre temps de travail et temps libre. Des horaires de travail plus souples et les emplois à temps partiel ont permis de mieux satisfaire les besoins individuels des salariés. Ils offrent, par exemple, à des couples la possibilité de se répartir différemment les rôles ou de se vouer dans une plus large mesure à des activités extraprofessionnelles.

Un assouplissement de l'horaire de travail est également indispensable pour des raisons d'ordre économique. Les nouvelles technologies posent en partie des exigences plus élevées au niveau des postes de travail. C'est pourquoi les réductions du temps de travail devraient aussi être utilisées dans une plus large mesure pour le perfectionnement professionnel.

Mais l'assouplissement de l'horaire de travail comporte aussi des dangers. Il est possible que la sécurité obtenue jusqu'alors grâce aux conventions collectives de travail ne puisse plus être autant garantie, puisqu'il sera plus difficile de tenir compte de tous les aspects des rapports de travail dans ces conventions. La suppression de réglementations rigides dans le domaine du droit du travail ne doit cependant pas avoir pour effet de défavoriser les salariés ("travail sur appel"). Les partenaires sociaux assument donc une grande responsabilité en l'occurrence. Il faut aussi relever qu'une demande d'heures de liberté plus nombreuses accompagnées d'une réduction proportionnelle du revenu, pourrait mettre en péril le financement des prestations de l'Etat social, à savoir de l'AVS et de la prévoyance professionnelle.

En élaborant un projet de révision de la loi sur le travail, le Conseil fédéral vise les objectifs suivants:

- Assouplir les réglementations qui se sont révélées trop rigides dans les conditions actuelles de concurrence et de production.
- Renforcer la protection de la santé et de la personne du salarié.
- Mettre sur le même pied l'homme et la femme (dispositions spéciales assurant la protection des salariés de sexe féminin et masculin ayant des obligations familiales).

2.15 Mise sur un pied d'égalité de l'homme et de la femme

Promouvoir l'égalité des droits entre l'homme et la femme

Au cours de la législature passée, nous avons soumis au Parlement le rapport sur le programme de législation intitulé

"Egalité des droits entre hommes et femmes" (FF 1986 I 1132). Ce rapport recense les normes du droit fédéral traitant l'homme et la femme de manière différente et établit un programme d'élimination de ces dispositions discriminatoires. Diverses parties de ce programme ont été exécutées au cours de la législature passée (p.ex. révision de la loi sur la nationalité suisse, de la loi sur le statut des fonctionnaires, des statuts de la caisse d'assurance). Quelques modifications n'ont pas encore été réalisées et devront l'être au cours de cette législature. La constitution exigeant que l'homme et la femme soient mis sur pied d'égalité, nous entendons que ce principe constitutionnel soit appliqué complètement dans les meilleurs délais. L'une des tâches les plus urgentes à accomplir est la mise sur pied d'égalité de l'homme et de la femme dans le domaine des assurances sociales. Le Conseil fédéral entend:

- réaliser, dans le cadre de la 10e révision de l'AVS, l'égalité des droits entre l'homme et la femme dans toute la mesure où cela est possible (cf. IV, ch. 2.31 Sécurité sociale). Le but à atteindre à moyen terme est l'égalité complète de l'homme et de la femme dans l'AVS;
- aménager dans le projet de révision de la loi sur le travail les dispositions spéciales de protection de manière à les rendre aussi neutres que possible sur le plan des sexes (cf. IV, ch. 2.14 Travail);
- soutenir les mesures visant à imposer ou à réaliser l'égalité de salaire entre hommes et femmes, et déterminer s'il est nécessaire d'adopter à cet effet des textes légaux ad hoc.

Le Conseil fédéral sait toutefois que ce n'est pas parce que juridiquement l'homme et la femme ont été mis sur le même pied, que cette égalité est devenue réalité. Atteindre cet objectif dépend surtout de la conscience que chacun a de ses devoirs au sein de la société. Au cours de ces dernières dé-

cennies, une importante évolution s'est produite dans la conception des rôles respectifs de l'homme et de la femme. L'égalité juridique des deux sexes peut contribuer à accélérer ce processus de remise en question. Mais sans nouvelles mesures d'accompagnement, l'objectif consistant à réaliser l'égalité des sexes ne pourra être atteint. Il importe donc de toujours déterminer soigneusement à tous les niveaux (Confédération, cantons et communes), lors de l'adoption de lois ou de réglementations ainsi que dans les activités journalières de l'administration, comment il est possible d'assurer au mieux l'égalité de l'homme et de la femme. En 1988, le Conseil fédéral:

- créera un nouveau service fédéral auquel il incombera - outre la collaboration à l'élaboration de textes légaux - de faire oeuvre de vulgarisation et d'exercer une activité de conseil en la matière.

2.16 Culture

Poursuivre la promotion des activités culturelles par la Confédération (renforcement du fédéralisme culturel); aide aux minorités linguistico-culturelles (p.ex. protection du rhétoromanche)

Les mesures que prend la Confédération pour encourager les activités culturelles sont toujours subsidiaires par rapport aux efforts entrepris par les particuliers, les communes et les cantons. Au titre d'une péréquation de caractère fédéraliste, la Confédération doit placer l'aide aux cantons à faible capacité financière et aux minorités culturelles au centre de ses efforts. A l'heure actuelle, elle ne dispose pas de base constitutionnelle pour ses activités de promotion culturelle. Le rejet de l'article sur la culture en 1986 ne doit toutefois guère être interprété comme un non de principe du souverain aux activités culturelles de la Confédération. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend:

- soumettre à l'Assemblée fédérale au cours de cette législature un nouvel article constitutionnel. Cette disposition doit permettre de tenir compte de l'importance croissante que revêt la culture dans la société. Elle devra contribuer à consolider le fédéralisme culturel et, par tant, à sauvegarder le pluriculturalisme de notre société.

Le problème que posent la diversité linguistico-culturelle et les échanges entre les divers groupes linguistiques a gagné en actualité. Donnant suite à une motion, le Conseil fédéral envisage de:

- promouvoir plus fortement la diversité linguistico-culturelle dans notre pays. Il vous soumettra un nouvel article sur les langues (art. 116 de la constitution fédérale), qui tendra en particulier à renforcer le statut des minorités linguistiques, notamment, de la minorité rhétoromane.

Le Conseil fédéral entend en outre:

- élaborer un projet de révision de la loi sur le cinéma aux fins se tenir compte de l'évolution d'ordre technique, économique et culturel qui s'est poursuivie ces dernières années. Il soumettra par ailleurs au Parlement un projet de nouvelle réglementation touchant la conservation des monuments historiques.

2.17 Télécommunications

Assurer une protection juridique efficace de l'individu lors du traitement de données personnelles
--

L'offre de prestations médiatiques s'est fortement développée au cours de ces dernières années. De nouvelles techniques de transmission (satellites, fibres optiques, appareils

de radiocommunication mobiles) sont utilisées par les médias traditionnels tel que la radio et la télévision; elles ont permis de recourir à de nouveaux modes d'utilisation, p.ex. pour la stratovision. D'autres possibilités sont créées par la combinaison entre techniques de communication et informatique, p.ex. l'utilisation de banques de données par voie téléphonique (vidéotex). Quant à l'ensemble des diverses utilisations, comprises sous la désignation générique de "nouveaux médias", il s'agit de techniques modernes et de combinaisons nouvelles et multiples d'anciens médias. Ces nouveaux médias ont fortement élargi l'offre de programmes sur le plan international ou à l'échelon de la région linguistique, tout en provoquant l'essor de médias locaux ou régionaux (radios locales). Dans le domaine du financement, on constate aussi de nouvelles tendances. A côté de la taxe forfaitaire traditionnelle sont apparus le parrainage, les taxes d'abonnement par unité d'émission et les ressources tirées de la publicité. Enfin, grâce à un plus grand choix de programmes et à des innovations techniques, les médias tendront à être utilisés de manière beaucoup plus individuelle.

Deux textes de loi sont pendants devant les conseils législatifs; leur adoption permettra de créer les bases d'une politique moderne dans le domaine de la communication et des médias. La loi sur la radio et la télévision régira le domaine des moyens de communication de masse (communication unidirectionnelle). Quant à la loi sur les télécommunications, elle s'appliquera aux communications entre plusieurs usagers (communication bi-directionnelle). Les différences entre communication individuelle et communication de masse, mais aussi entre médias électroniques et médias imprimés ne cessent de s'amenuiser à divers égards. Au sein de l'Etat, de l'économie et de la société, l'informatique est devenue un très important instrument de travail. Mais avec elle, de nouveaux risques d'atteintes à la personne sont nés, atteintes contre lesquelles le droit actuel n'offre pas une protection suffisante. Aussi le Conseil fédéral tient-il à

comblent cette lacune durant cette législature. Il présentera aux conseils législatifs:

- un projet de loi sur la protection des données établissant des principes généraux d'après lesquels les organes de la Confédération et les particuliers seront tenus de traiter les données personnelles. Les fichiers devront être enregistrés officiellement et chacun devra, en règle générale, pouvoir être renseigné sur les données le concernant. Le projet de loi contiendra aussi des dispositions à caractère organique sur la surveillance des traitements de données personnelles et sur la protection juridique contre les atteintes pouvant être causées par de tels traitements. Il précisera les principes du droit international relatifs à la protection des données et, partant, contribuera à créer des conditions générales sûres pour l'échange international d'informations.

Aspects financiers

Recherche

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>Δ %</u> 87-91
	en millions de francs/en %				
Total en millions	745	775	805	841	
Δ % par rapport à l'année précédente	+ 15,7	+ 4,0	+ 3,9	+ 4,5	+ 6,9
Recherche fondamentale	427	427	436	453	+ 6,6
Recherche appliquée	321	348	369	388	+ 7,3

L'évolution des dépenses est caractérisée par une augmentation sensible durant la première année de la législature et

par le maintien des contributions à un niveau élevé les années suivantes.

Cette évolution est due en premier lieu aux décisions du Conseil fédéral et des Chambres fédérales créant des priorités dans le cadre des objectifs fixés en matière de politique de la recherche (encouragement de la recherche scientifique durant la période 1988-1991; participation de la Suisse au Laboratoire européen de rayonnement synchrotronique (ESRF) et à l'Institut de Laue-Langevin (ILL); coopération technologique en Europe pour la période 1988-1991. En outre, un engagement plus poussé dans le domaine de l'astronautique (contributions à l'Agence spatiale européenne, ESA) et de la recherche sur l'énergie est envisagé.

Formation

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>Δ %</u>
	en millions de francs/en %				87-91
Total en millions	1644	1707	1738	1795	
Δ% par rapport à l'année précédente	+ 3,0	+ 3,8	+ 1,8	+ 3,3	+ 3,0
EPF de Zurich et Lausanne	809	842	844	887	+ 4,3
Contributions en faveur des universités cantonales	384	402	419	432	+ 4,3
Contributions à la formation professionnelle	338	344	352	357	- 0,5
Autres dépenses	114	119	123	119	+ 1,0

Dans l'état actuel des choses, les dépenses pour la formation ne s'accroissent, à vrai dire, que modérément compara-

tivement à l'évolution constatée pour d'autres tâches de la Confédération. Mais il ne faut pas perdre de vue que les efforts entrepris aux fins de renforcer l'enseignement et la recherche dans les deux EPF (train spécial de mesures touchant l'informatique, mesures Hayek) entre 1985 et 1987 ont causé des surplus de dépenses d'environ 15 pour cent. Aussi, suite à ces mesures exceptionnelles, la base de départ pour l'évolution des dépenses dès 1988 se trouve-t-elle placée à un niveau comparativement fort supérieur.

Pour ce qui est des contributions de base aux universités cantonales, un accroissement de presque 5 pour cent par an est prévu; il résulte pour 1988/89 de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1987 ouvrant des crédits pour la sixième période (bisannuelle) de subventionnement selon la loi fédérale sur l'aide aux universités et, pour les années suivantes, du plan financier de la législature.

Le Conseil fédéral soumettra aux conseils législatifs diverses propositions tendant à promouvoir l'innovation et le perfectionnement professionnel. Pour l'heure, il n'est possible que d'estimer très approximativement les effets financiers des mesures envisagées; c'est la raison pour laquelle les chiffres y relatifs ne figurent pas encore dans le plan financier de la législature.

Culture, loisirs et sport

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>Δ %</u>
	en millions de francs/en %				87-91
Total en millions	195	204	207	212	
Δ % par rapport à l'année précédente	+ 8,9	+ 4,6	+ 1,5	+ 2,4	+ 4,3
Protection de la nature et du paysage	59	67	66	63	+ 4,4
Loisirs, sports	55	57	60	64	+ 3,4
Autres contributions	81	80	81	85	+ 5,0

Les textes les plus importants à adopter au cours de cette législature - nouveaux articles sur la culture et sur les langues - n'exerceront des effets financiers pour la Confédération qu'à partir de 1992. Les dépenses pour les activités culturelles, les loisirs et le sport se maintiendront donc temporairement dans les limites actuelles et subiront, pour la période de planification 1987-1991, une augmentation annuelle de 4,3 pour cent. Dans ces domaines, l'augmentation des dépenses est induite surtout par de plus fortes contributions destinées à soutenir la Fondation Pro Helvetia et d'autres organisations culturelles de faïte, le cinéma suisse, la protection de la nature et du patrimoine (conservation des monuments historiques et protection de biotopes), ainsi que par des prestations plus élevées dans le domaine de Jeunesse et Sports.

2.2 Protection de l'environnement et du paysage. Infrastructure

Le point de la situation

Pour sauvegarder le milieu vital, la Suisse dispose d'un large éventail de lois, que l'on peut qualifier de progressistes si on les compare avec celles d'autres pays. Les actes législatifs les plus anciens datent du 19^e et du début du 20^e siècle. A cette époque, on a dû, en édictant la loi de 1902 sur la police des forêts, qui est encore en vigueur aujourd'hui, protéger la forêt contre le déboisement à l'étranger, celui-ci ayant été à l'origine de graves dégâts lors d'intempéries. Les mesures visant à protéger le paysage et les sites construits (protection de la nature et du paysage) et celles prises en matière d'aménagement national, régional et local du territoire ne datent pas non plus d'hier. Aujourd'hui, nous devons notamment faire face aux problèmes de la pollution atmosphérique, du bruit, de la protection du sol, du maintien de la grande variété d'espèces végétales et animales ainsi que de l'élimination des déchets.

Dans la législation en matière de protection de l'environnement, la priorité doit actuellement être accordée aux mesures préventives. Il faut chercher à empêcher dans la mesure du possible que les dommages ne se produisent ou à les réduire à la source. Ces objectifs d'une protection préventive de l'environnement ne peuvent être atteints que grâce à une étroite collaboration entre les divers secteurs intéressés (forêt, agriculture, aménagement du territoire, politique régionale ainsi que transports et énergie) ainsi qu'avec l'industrie. Il n'est pas rare que les objectifs de la protection de l'environnement entrent en conflit avec ceux fixés dans d'autres domaines, rendant encore plus difficile la conduite d'une politique globale et cohérente.

La forêt, qui a un effet régulateur sur les eaux et qui exerce un rôle protecteur important, est aujourd'hui menacée

de maintes parts. D'une façon générale, il y a raréfaction des terrains, la demande étant trop forte. La protection qualitative et la protection quantitative du sol doivent concourir au même but. Dans l'aménagement du territoire, l'utilisation mesurée du sol ne doit pas rester lettre morte et la tendance actuelle dans l'utilisation du sol doit être infléchie. Dans notre rapport du 14 décembre 1987 sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (Rapport sur l'aménagement du territoire 1987), nous exposons en détail, pour le Parlement, quelles sont nos intentions pour la politique future en matière d'organisation du territoire. La politique menée par la Confédération et les cantons en matière d'aménagement du territoire a pour but d'établir un équilibre judicieux entre les différents modes d'utilisation du sol. La politique régionale vise à protéger les régions économiquement faibles, de façon à préserver la structure décentralisée de l'habitat et de l'économie de notre pays. Pour notre alimentation, le sol est essentiel. Il doit être protégé non seulement sur le plan quantitatif (perte de terres cultivées), mais également sur le plan qualitatif. La pollution atmosphérique et les pluies acides, mais aussi les méthodes de culture qui sont pratiquées nuisent à la fertilité du sol.

Dans le domaine de la protection du milieu vital, la coopération internationale prend une importance croissante. Elle n'est pas seulement nécessaire pour des raisons écologiques, les problèmes étant souvent transfrontière par nature; une stratégie commune dans le domaine de la protection de l'environnement est aussi indispensable pour des raisons d'ordre économique, si l'on veut éviter des distorsions dans la concurrence internationale. Les imbrications internationales sont aussi l'une des caractéristiques du domaine des transports, des communications et de l'énergie.

Dans notre économie et notre société, la mobilité répond de plus en plus à un besoin et à une nécessité. Ce n'est qu'en coordonnant le mieux possible les transports publics avec

le trafic privé que l'on parviendra à maîtriser un volume du trafic en constante augmentation. Il convient de prendre des mesures appropriées afin de freiner cette tendance à toujours plus de mobilité. Les transports publics, qui répondent mieux aux exigences de la protection de l'environnement, doivent être rendus plus attrayants, dans les limites de notre système économique libéral. Dans le domaine de l'énergie également, la demande continue à augmenter chaque année. Pour mieux protéger l'environnement, il convient, grâce à une taxe sur la consommation d'énergie et à des mesures d'économie d'énergie, notamment des techniques énergétiques rationnelles, d'éviter tant que possible que la croissance économique aille de pair avec une augmentation de la consommation d'énergie.

Objectifs et mesures

2.21 Protection de l'environnement

Compléter et appliquer la législation sur la protection de l'environnement et prendre des mesures supplémentaires visant à réduire la pollution atmosphérique

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Une série d'ordonnances fondées sur cette loi ont été édictées: l'ordonnance sur la protection de l'air; les ordonnances sur les substances dangereuses pour l'environnement et sur les polluants du sol; l'ordonnance sur la protection contre le bruit ainsi que l'ordonnance sur les mouvements des déchets spéciaux. L'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) va être publiée prochainement. Conformément à la LPE, toutes les installations pouvant affecter sensiblement l'environnement doivent faire l'objet d'une EIE.

Les effets de ces dispositions, dont certaines sont très récentes, se feront sentir toujours davantage dans les années à venir, au fur et à mesure de leur application. L'exécution en incombe à la Confédération, aux cantons et aux communes. Le Conseil fédéral espère en outre que les industriels et artisans tenus de prendre des mesures ainsi que tous les particuliers le soutiendront dans ses efforts visant à protéger l'environnement en adoptant un comportement adéquat.

Le Conseil fédéral a arrêté de nombreuses mesures visant à réduire la pollution atmosphérique: l'ordonnance sur la protection de l'air, qui prévoit une limitation des émissions pour divers polluants et installations, ainsi que des prescriptions plus sévères sur les gaz d'échappement des véhicules à moteur et des motocycles. Il a en outre prorogé jusqu'à la fin de 1989 les limitations de vitesse à 120 et 80 km/h. En outre, on continuera à promouvoir les transports publics.

Il ressort de notre rapport sur la stratégie de lutte contre la pollution de l'air (FF 1986 III 253) que les mesures déjà prises et une série de nouvelles dispositions ne permettront pas d'atteindre l'objectif fixé, à savoir de ramener, d'ici à 1995, les émissions de certains polluants au niveau qu'elles avaient en 1960. Aussi, lors de l'examen de ce rapport par les Chambres fédérales, d'aucuns ont demandé que l'on fasse davantage encore. Aujourd'hui, nous avons une liste comprenant 54 mesures supplémentaires qui ont été proposées. Nous sommes en train de les examiner quant à leur efficacité et à leur applicabilité et nous informerons le Parlement des résultats de cet examen. Les mesures qui sont applicables devront tant que possible être mises en oeuvre immédiatement. C'est ainsi que nous proposerons d'augmenter l'écart de prix qui existe entre l'essence avec plomb et l'essence sans plomb. En outre, on étudie notamment la possibilité d'inclure les impôts cantonaux sur les véhicules à moteur et les primes d'assurance responsabilité civile dans le prix du carburant ainsi que de réviser la loi sur la cir-

culatation routière. Au surplus, nous prendrons, dans les domaines de l'énergie et des transports, d'importantes mesures visant à améliorer la qualité de l'air (cf. IV, ch. 2.23 Transports et ch. 2.24 Energie). Le Conseil fédéral prévoit:

- d'indiquer dans un rapport qui sera publié à la fin de 1990 le degré d'efficacité des mesures prises par la Confédération et les cantons en vue d'améliorer la qualité de l'air.

Lors de l'incendie qui a ravagé les entrepôts de la maison Sandoz à Schweizerhalle, des lacunes sont apparues dans le domaine de la protection en cas de catastrophe. Nous envisageons:

- d'élaborer une ordonnance y relative, dans laquelle nous indiquerons quelles sont les installations qui pourraient mettre en danger la population et l'environnement et quelles sont les obligations des exploitants d'installations et des autorités chargées de la surveillance (procédure d'autorisation et contrôles, devoir d'information, procédure d'alerte en cas de pollution accidentelle);
- de contribuer à ce que les prescriptions et procédures du domaine de la protection de l'environnement soient harmonisées à l'échelle internationale.

L'élimination et le recyclage des déchets sont de la compétence des cantons; cependant, la coordination et le suivi sont du ressort de la Confédération. Mais il faudrait surtout produire moins de déchets. En outre, ceux-ci doivent retourner, dans une plus forte mesure qu'aujourd'hui, dans les cycles naturels de la matière (assistance lors de la conclusion de conventions passées volontairement entre producteurs, grossistes et détaillants pour les emballages perdus, les emballages de recirculation, le recyclage et les emballages peu polluants). Se fondant sur la LPE, le Conseil fédéral prévoit:

- d'édicter une ordonnance sur les déchets. Celle-ci comprendra des prescriptions techniques et organisationnelles applicables aux décharges et aux installations recevant des déchets ainsi qu'au commerce et au transports des déchets dangereux.

Associer les cantons à l'exécution des dispositions légales relatives à la protection de l'environnement et les assister dans cette tâche

Même dans les domaines où la Confédération dispose de compétences étendues, les cantons ont encore une grande liberté d'action. Souvent, la Confédération ne fixe que l'objectif (p.ex. en matière de protection de l'air), sans préciser les diverses mesures à prendre pour l'atteindre. Les cantons peuvent et doivent faire preuve d'initiative, dans les limites de leur compétence. Le Conseil fédéral prévoit:

- de fournir une documentation détaillée sur les modifications subies par l'environnement, afin d'inciter les cantons, les communes et les particuliers à appliquer la législation. Il complétera, dans la mesure où cela paraît utile, les systèmes d'information existants (NABEL, NABO, NADUF, SANASILVA, etc.) et mettra en place un réseau d'observation de l'environnement, répondant à l'état actuel des connaissances scientifiques. Cela permettra en outre de fournir des informations plus précises au sujet de l'environnement;
- d'encourager la formation et le perfectionnement professionnel dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que le développement de nouvelles techniques écologiques.

Appliquer de façon plus stricte le principe du "pollueur-payeur" par l'introduction de taxes écologiques

Prévenir les dommages à l'environnement par un comportement adéquat donne de meilleurs résultats et coûte moins cher que de devoir y remédier. On peut favoriser un tel comportement en introduisant des taxes pour l'utilisation ou la détérioration de biens communs, tels que le sol, l'eau et l'air, ou pour l'élimination des déchets. Grâce à ces taxes, ceux qui causent des dommages à l'environnement, qu'ils soient producteurs ou consommateurs, s'efforceront de produire le moins possible de nuisances, si bien que la collectivité devra finalement supporter des frais moindres. Les taxes d'incitation et les autres mesures d'ordre réglementaire doivent se compléter, de façon qu'il ne soit pas nécessaire de fixer des taxes excessives ou d'imposer des obligations et des interdictions par trop nombreuses.

Il est prévu de compléter la constitution et la législation sur la protection de l'environnement par des mesures conformes aux principes de l'économie de marché. Ceux qui provoquent des nuisances devront cofinancer ces mesures. Dans cet esprit, le Conseil fédéral prévoit d'introduire ou de proposer les taxes suivantes :

- une taxe sur les énergies importées et indigènes (cf. IV, ch. 3.1 Nouveau régime financier);
- une consigne sur certains produits;
- une taxe d'élimination des déchets, prélevée à l'avance;
- des taxes d'incitation sur les solvants (p.ex. pour peintures);

- des taxes d'incitation sur les produits auxiliaires utilisés dans l'agriculture (cf. IV, ch. 2.22 Protection du paysage).

2.22 Protection du paysage

Protection de la nature et du paysage: renforcer la protection des biotopes; ménager la nature et le paysage à long terme

Aujourd'hui, il est plus important que jamais de protéger les espèces végétales et animales, de créer des réserves naturelles et, d'une manière plus générale, d'utiliser les paysages naturels et ruraux en recourant à des méthodes douces et proches de la nature, de façon à conserver durablement leurs fonctions. Mais il n'est pas possible d'avoir une politique claire et efficace en matière de protection de la nature si l'on n'a pas une connaissance précise des valeurs qu'il s'agit de protéger. Il faut notamment apprendre à mieux connaître les mécanismes qui régissent l'existence des espèces végétales et animales, ainsi que les nuisances et atteintes qui peuvent les mettre en péril. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend:

- développer la recherche appliquée dans le domaine de la protection du paysage.

Le rôle de la forêt: assurer la protection contre les catastrophes naturelles et les dangers engendrés par la société moderne

Les résultats des enquêtes SANASILVA effectuées chaque année sur les dégâts aux forêts montrent à l'évidence que l'état de nos forêts se détériore d'année en année. La pollution de

l'air et du sol ainsi que d'autres facteurs ont pour effet que la forêt est sujette aux maladies et qu'elle risque de ne plus pouvoir remplir sa fonction protectrice. Elle résiste moins bien aux précipitations importantes, aux glissements de terrain et aux avalanches. Les propriétaires forestiers, notamment dans les régions de montagne, ne disposent souvent ni des moyens financiers, ni du personnel nécessaires pour assurer les soins cultureux dont la forêt aurait un urgent besoin.

En vertu de l'arrêté fédéral du 4 mai 1984 sur des mesures extraordinaires contre les dégâts aux forêts, la Confédération alloue aux entreprises forestières des subventions pour les mesures visant à la protection de la forêt et pour les soins cultureux. C'est par exemple grâce à l'aide fédérale que les dégâts dus aux bostryches régressent. C'est pourquoi le Conseil fédéral va proposer de poursuivre les mesures visant à soutenir les entreprises forestières. Il est prévu de remplacer l'arrêté fédéral en vigueur, qui expire à la fin de 1988, par un nouvel arrêté, qui reprend déjà certains éléments contenus dans la future loi sur les forêts (p.ex. les subventions pour les reboisements et le traitement des jeunes peuplements). Ces mesures et d'autres encore trouveront leur place dans le droit ordinaire, lorsque la nouvelle loi sur les forêts (révision totale de la loi sur la police des forêts), qui est en voie d'élaboration, entrera en vigueur. Des contributions de la Confédération y sont prévues pour le traitement et l'exploitation des peuplements menacés, pour la protection contre les catastrophes naturelles ainsi que pour un encouragement accru de la formation et de la recherche.

Aménagement du territoire: prendre des mesures supplémentaires pour assurer une utilisation mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire

Dans le cadre de l'aménagement du territoire, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire. Toutes les mesures de l'Etat à incidence spatiale devront être coordonnées. Dans son rapport sur l'aménagement du territoire 1987, le Conseil fédéral a résumé comme il suit les points forts de sa politique dans le domaine de l'aménagement du territoire: infléchir la tendance actuelle dans l'utilisation du sol, renforcer les moyens à disposition pour préserver l'environnement naturel, encourager la réhabilitation et l'aménagement du milieu construit et de l'habitat, maintenir les villes vivables en tenant compte des transports publics, améliorer la coordination des tâches à incidence spatiale, compte tenu d'une conception commune du développement, approuvée par la population. Le Conseil fédéral entend:

- renforcer la mise en oeuvre de la loi sur l'aménagement du territoire et concrétiser les nombreuses mesures actuelles et annoncées - qui figurent dans le rapport sur l'aménagement du territoire 1987 - visant à préciser et à compléter les grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire, l'exécution des tâches de la Confédération, l'encouragement de l'aménagement du territoire dans les cantons et la collaboration dans le programme de réalisations;
- proposer une modification de la loi sur l'aménagement du territoire, afin de permettre une meilleure réalisation des objectifs et des principes de l'aménagement du territoire (p.ex. en ce qui concerne les dispositions relatives aux prescriptions de zones, l'équipement, les remembrements, la procédure et la protection juridique);
- élaborer les grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire, qui serviront d'études de base précédant les conceptions et plans sectoriels de la Confédération et qui contribuent à la coordination des travaux des cantons.

Politique régionale: tirer profit plus rapidement des innovations technologiques (modernisation des infrastructures)

La politique régionale vise à promouvoir le développement économique de diverses régions et parties du pays, contribuant ainsi à la décentralisation souhaitée de l'urbanisation. Dans un Etat fédéraliste, il est important de tendre à un meilleur équilibre entre les régions économiquement fortes et celles qui sont économiquement faibles, que ce soient les régions de montagne ou les régions industrielles qui connaissent des problèmes. Il faut améliorer les conditions de vie dans les régions économiquement faibles, afin d'éviter que celles-ci ne se dépeuplent et perdent leur identité culturelle. Cela suppose qu'elles aient une structure économique souple et qu'elles s'adaptent à l'évolution technique. Mais il faut aussi relever qu'une meilleure qualité de l'environnement augmente l'attrait de ces régions. Le Conseil fédéral se propose:

- de tenir davantage compte de considérations touchant à la politique régionale lorsqu'il arrêtera des mesures dans un secteur particulier, par exemple dans les domaines des transports, des communications et de l'énergie et surtout dans ceux de la recherche et de la formation (transfert plus rapide des nouvelles technologies, amélioration de la formation et du perfectionnement professionnel; ch. IV, ch. 2.12 Transfert de technologie et ch.2.13 Formation);
- de faire en sorte que le développement régional puisse bénéficier des nouveaux moyens technologiques, notamment des systèmes de communication modernes. Lors de la planification et de la réalisation de réseaux de câbles, lors de la mise à disposition des services de télécommunication ainsi que lors de la fixation des tarifs, on tiendra équitablement compte des objectifs de la politique régionale;

- de renforcer les secrétariats des régions, qui sont responsables du développement régional. Nous préparerons à l'intention de leur personnel des programmes de formation et de perfectionnement. En outre, il faudra donner à ces secrétariats les moyens de se consacrer davantage à leurs tâches de planification et à leur rôle en matière de conseils;
- de mieux harmoniser les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la politique régionale en tenant compte des impératifs de la protection de l'environnement.

Agriculture: développer le système des paiements directs et encourager les méthodes de production naturelles; maintenir la propriété foncière paysanne; introduire des taxes d'orientation sur certains moyens de production

Dans son 6^e rapport sur l'agriculture, publié en 1984, le Conseil fédéral a fixé comme il suit les objectifs de la politique agricole: approvisionner la population en produits alimentaires de bonne qualité et en quantités suffisantes; assurer le ravitaillement en période d'importations perturbées; protéger le milieu vital; maintenir la structure familiale des exploitations agricoles.

Grâce à une population paysanne qui est à la hauteur de la situation et dont le niveau de formation ne cesse de s'améliorer, ainsi qu'à la mise en oeuvre de techniques nouvelles (p.ex. machines, biotechnologie, etc.), la productivité continue de s'améliorer, tant pour ce qui est de la production végétale qu'en ce qui concerne l'élevage du bétail. En revanche, la demande de denrées alimentaires ne peut guère augmenter, en raison de la stagnation de la population. Dans quelques secteurs importants de la production, on connaît actuellement des excédents. Cette tendance va persister. Il n'est cependant pas possible de renforcer indéfiniment

les mesures visant à limiter les importations. Dans d'autres secteurs, la production indigène ne suffit pas à couvrir les besoins (pour les céréales fourragères, la volaille, les oeufs et le sucre). L'exploitation intensive du sol ne va pas sans poser des problèmes. De telles méthodes de culture peuvent entraîner un tassement du sol; en cas d'orage, la couche d'humus est plus fréquemment emportée par les eaux, ce qui nuit évidemment à la fertilité du sol. L'emploi excessif d'engrais et de produits phytosanitaires peut entraîner une pollution de l'eau. Il devient toujours plus difficile d'améliorer le revenu paysan par le biais des prix, car on aggrave ainsi les problèmes d'excédents et d'écoulement, sans parler des problèmes écologiques.

Dans toute la mesure du possible, c'est la politique des prix qui devra, à l'avenir également, assurer l'orientation de la production (y compris au moyen d'une limitation de la garantie des prix). Il faut poursuivre systématiquement les mesures prises jusqu'ici pour freiner la surproduction: limitation des importations de denrées fourragères par la perception de suppléments de prix et le contingentement des importations; contingentement laitier; fixation d'effectifs maximums pour le bétail et obligation de demander une autorisation pour la construction d'étables; contingents pour la betterave sucrière et le colza; cadastre viticole. A l'avenir, on tiendra davantage compte, lors de la fixation de la structure des prix, des principes qui régissent l'économie de marché ainsi que des objectifs en matière d'orientation de la production. Cela implique toutefois une augmentation des paiements directs.

Pour l'agriculteur, la source première de revenu doit rester les prix qu'il peut obtenir de ses produits. Il faut maintenir l'exploitation familiale paysanne, tant dans les régions de montagne qu'en plaine. La politique du Conseil fédéral vise depuis des années à améliorer les bases de production au moyen de mesures structurelles (subventions pour les améliorations foncières, prêts d'investissement, formation pro-

fessionnelle et vulgarisation, recherche). Il faudra cependant revoir la question des subventions en faveur du développement des bases de production. Afin de garantir aux agriculteurs un revenu équitable, la Confédération effectue divers paiements directs, notamment en faveur des régions défavorisées. Il module les diverses contributions et primes en fonction du revenu des bénéficiaires, notamment dans les régions de montagne. Le Conseil fédéral entend:

- prêter davantage attention aux problèmes écologiques;
- encourager les secteurs de production nouveaux et les produits nouveaux, dans la mesure où la demande paraît intéressante à long terme;
- favoriser une utilisation mesurée du sol, des méthodes de production écologiques respectant les cycles de la nature ainsi qu'une utilisation économe de l'énergie et des ressources non renouvelables.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que les divers objectifs de la politique agricole sont parfois inconciliables. Il proposera de réviser plusieurs actes législatifs:

- La révision partielle de la loi sur l'agriculture doit permettre de développer le système des paiements directs, qui pourraient, le cas échéant, remplacer les mesures existantes (contributions aux détenteurs de bétail, en vertu de la loi sur l'agriculture). On est en train d'examiner d'autre part la possibilité d'introduire un système de paiements directs généraux, indépendants de la production et liés à certaines conditions et, d'autre part, celle d'allouer des contributions spécifiques pour des prestations spéciales; il pourrait également s'agir de prestations souhaitables du point de vue écologique (p.ex. pour le maintien ou l'aménagement de haies vives, ainsi que de pâturages riches en espèces). Ces paiements directs doivent également permettre d'appliquer une politique des

prix qui soit plus conforme aux principes de l'économie de marché. En outre, on examine la possibilité de prélever une taxe d'orientation non seulement sur les denrées fourragères importées, mais également sur certains autres moyens de production;

- Le système de calcul du revenu paritaire doit être revu et, le cas échéant, modifié. Il est prévu, dans la mesure où les données disponibles le permettent, de recourir à des critères supplémentaires pour déterminer avec davantage de précision la situation de revenu du paysan (comparaison du revenu annuel par famille);
- La loi sur la propriété foncière rurale doit permettre de rassembler dans une seule et même loi des dispositions qui étaient jusqu'ici disséminées: il faut maintenir la propriété foncière paysanne, favoriser l'achat de terres agricoles par ceux qui les exploitent eux-mêmes et empêcher que les parcelles soient morcelées. Nous prévoyons en outre d'autres mesures visant à empêcher la concentration dans l'agriculture et l'accaparement des domaines.
- En outre, deux arrêtés fédéraux devront être prorogés: l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène et l'arrêté fédéral instituant des mesures en faveur de la viticul- culture.

2.23 Transports et communications

- Améliorer la coordination des transports publics et privés; promouvoir les transports publics
- Appliquer plus strictement le principe de causalité par l'introduction de redevances

Le 20 mars 1987, les Chambres fédérales ont adopté les articles constitutionnels sur la politique coordonnée des trans-

ports. Ces articles doivent encore être soumis au vote du peuple et des cantons. Cette politique des transports a pour but de permettre d'absorber d'une façon rationnelle un volume de trafic croissant tout en respectant le principe du libre choix du moyen de transport. A cet effet, il est nécessaire de disposer dans tout le pays d'un réseau de voies de communication performant, qui soit en outre raccordé au réseau européen. Il convient, ce faisant, de ménager l'environnement, le paysage et les ressources énergétiques.

Ces nouveaux articles constitutionnels permettent d'assurer une répartition fonctionnelle des tâches entre la Confédération et les cantons, une meilleure coordination ainsi que le financement: indemnisation des entreprises de transport par les pouvoirs publics pour les prestations de service public qu'elles fournissent; les transports privés seront financés par le produit net des droits d'entrée sur les carburants et par la surtaxe sur les carburants ainsi que par des redevances d'utilisation; il est prévu que les transports publics recevront une contribution de base, fixée pour une longue période, provenant des recettes fiscales et douanières et des versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation des réseaux d'importance nationale. Les nouveaux articles constitutionnels sur la politique coordonnée des transports permettent à la Confédération d'aider financièrement les cantons à aménager les réseaux de transport public dans les agglomérations.

Ces articles sont issus de la conception globale des transports. Au cours de ces dernières années, diverses parties de cette conception ont déjà été mises en oeuvre (loi sur les transports publics, loi concernant l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants, "RAIL 2000", mandat confié aux CFF, crédit de programme destiné au financement des entreprises de transport concessionnaires, réexamen de tronçons des routes nationales).

Si le peuple et les cantons acceptent les articles constitutionnels susmentionnés, le Conseil fédéral soumettra au Parlement plusieurs projets de nouveaux actes législatifs:

- une loi sur la coordination des transports, qui concrétise les objectifs de la politique globale suisse des transports et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des transports publics et privés et qui fixe les principes régissant les transports publics régionaux ainsi qu'une péréquation financière en faveur des cantons. Il faudra en outre préciser les méthodes à utiliser pour le calcul des coûts ainsi que la façon d'utiliser les moyens financiers ayant une affectation spéciale;
- une loi fédérale sur les redevances routières. Il est prévu de remplacer la taxe forfaitaire actuelle sur les poids lourds, qui arrive à échéance en 1994, par une redevance sur les poids lourds qui soit proportionnelle aux prestations fournies et qui couvre les frais que ceux-ci entraînent. De même, il faudra examiner sous quelle forme il convient de continuer à percevoir une redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette).

Les nouveaux articles constitutionnels nécessiteront en outre la révision de la loi concernant l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants, de la loi sur les routes nationales, et des lois sur les chemins de fer et le service postal. Conformément à la stratégie de lutte contre la pollution de l'air, le réseau des routes nationales ne sera pas étendu. On ne dotera les routes nationales d'une voie supplémentaire que lorsque cela se révélera absolument nécessaire; en revanche, on améliorera la qualité du réseau existant (p.ex. protection contre les immissions). Les mesures prises dans le cadre de la politique coordonnée des transports ne devront globalement pas constituer une charge supplémentaire pour le budget de la Confédération.

Le trafic international augmente. La Suisse, qui est située au coeur de l'Europe, a un rôle important à jouer en matière de trafic de transit. Elle doit le jouer sans négliger toutefois ses propres intérêts. Le Conseil fédéral entend:

- faire en sorte que la Suisse soit raccordée au système européen appelé Eurorail 2000 et qu'elle apporte sa contribution au réseau européen de trains à grande vitesse prévu pour le 21^e siècle en construisant une nouvelle transversale ferroviaire performante sous les Alpes. L'aménagement de cette transversale ainsi qu'une politique tarifaire conforme aux données du marché favoriseront en même temps le ferroutage et le transport par conteneurs sur les grandes distances. Ces mesures sont destinées à ramener au rail le trafic de transit, qui est en pleine expansion.

2.24 Energie

- Assurer un approvisionnement en énergie suffisant, sûr, économique et ménageant l'environnement
- Faire en sorte que la croissance économique n'entraîne pas automatiquement un accroissement de la consommation d'énergie, grâce à une utilisation rationnelle de l'énergie et à l'intensification de la recherche et du développement dans le domaine des techniques énergétiques écologiques

Les problèmes que posent les agents énergétiques actuels sont de nature diverse: les énergies fossiles et la force hydraulique n'existent qu'en quantité limitée et provoquent des nuisances lors de leur utilisation (émissions) ou lors de la production (débits minimums). Les centrales nucléaires entraînent des risques de nature différente ainsi que des problèmes d'élimination des déchets radioactifs. Dans le domaine des énergies de substitution (énergie solaire, géo-

thermie, etc.) ainsi qu'en matière d'économies d'énergie, il faut encore réaliser des progrès techniques pour que ces énergies puissent contribuer davantage qu'aujourd'hui à la sécurité de notre approvisionnement. La Suisse doit importer la plus grande partie des agents énergétiques traditionnels, ce qui rend son approvisionnement en énergie vulnérable.

En 1983, un premier projet d'article constitutionnel sur l'énergie a été rejeté, faute d'avoir été accepté par la majorité des cantons. La Confédération et les cantons n'ont pas abdiqué pour autant; en 1985, ils se sont mis d'accord sur un programme de politique énergétique qui permettra de tirer un meilleur parti des possibilités qu'offre l'appareil législatif existant, comme par exemple l'ordonnance sur la protection de l'air. La mise en oeuvre de ce programme constitue pour la Confédération et les cantons une tâche importante. A cette fin, la Confédération devra notamment veiller à ce que soient remplies les conditions suivantes:

- soutien apporté aux cantons par l'élaboration de modèles d'ordonnances pour les prescriptions cantonales relatives aux installations de chauffage, de préparation d'eau chaude, de climatisation et de ventilation (y compris les comptes individuels de chauffage et d'eau chaude);
- information, vulgarisation, recherche et développement, formation et perfectionnement professionnel (en collaboration avec les cantons);
- introduction de l'expertise-type et de la déclaration de marchandise pour les instruments, les appareils, les véhicules et les luminaires;
- recommandations concernant les tarifs et les conditions de raccordement, à l'intention des cantons et de l'économie énergétique;

- contrôle de l'exécution et suivi, en vue de l'établissement d'un deuxième bilan intermédiaire au printemps 1988.

Le nouvel article constitutionnel sur l'énergie, que le Conseil fédéral a soumis au Parlement, permettra à la Confédération et aux cantons de poursuivre et de parfaire leur collaboration en matière de politique énergétique. Il constituera en même temps une base légale pour les mesures visant à une utilisation économe et rationnelle de toutes les formes d'énergie, notamment de l'électricité, que l'on n'avait pas inclus dans le programme de politique énergétique. Se fondant sur ce nouvel article constitutionnel, le Conseil fédéral entend:

- présenter dans les meilleurs délais les textes d'application et d'exécution. Des prescriptions devront être édictées concernant la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils ainsi que les exigences minimums auxquelles doit obéir une utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments. Il faut encourager la recherche et le développement (installations pilotes et de démonstration), de nouvelles techniques énergétiques. En outre, la Confédération prévoit d'édicter des principes relatifs à l'utilisation des énergies indigènes et renouvelables ainsi qu'à l'utilisation et à l'achat de l'énergie produite de manière décentralisée. Enfin, il faudra fixer la structure des tarifs et les conditions de raccordement pour l'énergie de réseau produite de façon décentralisée.

Le Conseil fédéral partage en principe l'avis des cantons, qui estiment que la Confédération devrait introduire des mesures non seulement pour l'électricité, mais pour tous les agents énergétiques, dans le cadre des textes d'application de l'article sur l'énergie. Si le programme énergétique et les mesures fondées sur ledit article ne devaient pas déboucher sur les économies d'énergie escomptées, le Conseil fédéral se réserve cependant de proposer au Parlement d'édicter une loi sur l'économie électrique.

La question de l'imposition de l'énergie ou des divers agents énergétiques touche à plusieurs domaines de la politique; il faut donc continuer de l'étudier dans un cadre plus large (cf. aussi IV, ch. 3.1, Nouveau régime financier).

Dans un rapport sur les scénarios énergétiques, il est notamment prévu de mettre en évidence les possibilités, les conditions et les conséquences d'un abandon du nucléaire. Il faut notamment tenir compte des exigences de la protection de l'air et rappeler qu'il ne saurait être question de remplacer l'énergie que nous ne produirions plus par l'importation d'électricité. La question du rôle que doit jouer à l'avenir l'énergie nucléaire doit être réglée dans le cadre d'une politique énergétique globale, qui tienne compte de l'évolution à long terme, ainsi que de tous les développements possibles. On s'est appuyé sur ces scénarios pour examiner l'article sur l'énergie et les deux initiatives relatives à l'énergie nucléaire ainsi que pour élaborer les actes législatifs touchant au domaine de l'énergie, notamment de la loi sur l'énergie nucléaire, qui doit remplacer la loi de 1959 sur l'énergie atomique et l'arrêté fédéral de 1978, qui a une durée de validité limitée.

Le Conseil fédéral proposera en outre:

- de réviser la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques. Les installations existantes doivent être modernisées. Il faudra également fixer dans la loi des principes concernant le pompage-turbinage.

Aspects financiers

Protection de l'environnement

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>△ %</u> 87-91
	en millions de francs/en %				
Total millions	194	210	220	228	
△ % par rapport à l'année pré- cédente	+ 5,4	+ 8,3	+ 4,8	+ 3,7	+ 5,5

Les dépenses consacrées à la protection des eaux restent inchangées; on mettra cependant l'accent sur les mesures visant à préserver la qualité de l'eau. La révision prévue de la loi sur la protection des eaux permettra à la Confédération, probablement à partir de 1990, de faire des économies sur les installations servant à la protection des eaux; les montants ainsi économisés seront utilisés en premier lieu pour réduire le nombre des demandes restées en suspens les années précédentes. En outre, il est prévu d'allouer des contributions prélevées sur les recettes provenant des droits d'entrée sur les carburants pour des mesures de protection contre le bruit le long des routes (5 mio. de fr. en 1989; montant pouvant aller jusqu'à 20 mio de fr. en 1991). De plus, la Confédération utilise pour la protection de l'environnement d'autres moyens financiers, qui ne figurent toutefois pas sous ce chapitre. De telles dépenses sont inscrites notamment sous les rubriques forêts, paravalanches, correction des eaux, protection de la nature et du paysage, promotion des transports publics (ferroulage, voies de raccordement, etc.) ainsi que recherche. Elles sont plus importantes que les dépenses pour la protection de l'environnement au sens strict du terme.

Protection du paysage

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>Δ p %</u> 87-91
	en millions de francs/en %				
Total millions	2801	2801	2864	2988	
Δ% par rapport à l'année pré- cédente	+ 8,1	--	+ 2,2	+ 4,3	+ 3,6
- Forêts	103	118	145	173	+15,3
- Corrections des cours d'eau	74	76	78	80	+ 9,3
- Paravalanches	58	66	71	81	+15,2
- Aménagement du territoire/Dé- veloppement régional	54	66	57	78	+25,0
- Encouragement à la construction de logements	71	79	88	95	+ 8,3
- Industrie/Arts et métiers	55	51	52	56	+10,2
- Agriculture	2386	2345	2373	2425	+ 1,9

La progression des dépenses est particulièrement forte pour les forêts et les paravalanches. Il est prévu d'augmenter régulièrement les crédits inscrits au budget pour les projets sylvicoles ainsi que pour les mesures qui devront être prises en vertu du nouvel arrêté fédéral concernant des mesures extraordinaires contre les dégâts aux forêts - qui est en préparation - ainsi que de la nouvelle loi sur les forêts. Depuis 1985, les dépenses peuvent être financées par des recettes à affectation spéciale tirées des droits d'entrée sur les carburants, dans la mesure où il existe un rapport avec le trafic routier.

Les dépenses pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 1987 ne figurent pas encore dans le plan financier. La remise en état grèvera le budget de la Confédération de plus de 700 millions de francs. (routes: 420 mio. de fr.; transports publics: 120 mio. de fr.; contributions pour des corrections de cours d'eau ainsi que pour des projets forestiers et des améliorations foncières: 110 mio. de fr.; autres frais, selon le message du 14.févr.1987: 56 mio. de fr.).

Les dépenses afférentes au développement régional comprennent essentiellement les montants alloués au fonds pour l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. Les 54 régions de montagne disposent actuellement toutes d'un programme de développement approuvé; la phase préparatoire est donc terminée. La réalisation de ces programmes exigera des moyens financiers importants. Conformément à l'arrêté fédéral du 26 septembre 1984 (FF 1984 III 117), 300 millions de francs supplémentaires seront versés à ce fonds de 1986-1994 (versements 1989-1991: 155 mio. de fr.).

Au chapitre de l'encouragement à la construction de logements, l'augmentation des dépenses résulte des efforts accrus qui sont consentis en faveur de l'amélioration du logement dans les régions de montagne, de l'aide aux organismes d'utilité publique s'occupant de la construction de logements ainsi que des abaissements supplémentaires des loyers et de l'encouragement de l'accession à la propriété de logements.

Etant donné que les dépenses pour l'industrie, les arts et métiers et le commerce feront en 1988 un bond de 17 millions de francs (+ 44,7%), les avances de la GRE non comprises, leur accroissement annuel moyen est très élevé (+ 10,2%). C'est le secteur du tourisme qui absorbe presque la totalité des moyens supplémentaires nécessaires, en raison d'une aug-

mentation des contributions octroyées à l'Office national suisse du tourisme et à la Société suisse de crédit hôtelier.

Le taux d'accroissement des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation est relativement faible. On n'a cependant pas tenu compte, dans ces chiffres, des revendications de prix à venir.

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991	Δ %
	en millions de francs/en %				87-91
Total millions	2386	2345	2373	2425	
Δ % par rapport à l'année précédente	+ 4,9	+ 0,8	+ 1,2	+ 2,2	+ 1,9
- Administration	21	21	21	24	+ 2,2
- Mesures techniques	343	340	346	351	+ 1,8
- Mesures économiques	1955	1914	1933	1979	+ 2,0
- Mesures sociales	67	68	71	71	--

Pour les contributions aux détenteurs de bétail, on a prévu 90 millions de francs par an de 1988 à 1990. Il s'agit là d'une solution transitoire. Elles devraient être remplacées, à partir de 1991, par des paiements directs généraux effectués - à certaines conditions - en vertu de nouvelles dispositions légales; à cet effet, un montant de 130 millions de francs figure dans le plan financier. On a en outre prévu d'augmenter d'autres paiements directs (contributions pour l'exploitation agricole du sol à partir de 1990; contributions aux détenteurs de bétail dans les régions de montagne dès 1991). A cet égard, il faudra examiner la possibilité d'instaurer un système unique de paiements directs.

La Confédération devra continuer à affecter des sommes importantes pour assurer l'écoulement de divers produits agricoles (lait, céréales, vin, sucre ainsi que bétail d'élevage et bétail de rente). Le poste où figurent les mesures visant à faciliter l'écoulement du lait est particulièrement important (966 mio. de fr. en 1989). Pour ce qui est des céréales, on admet que les surfaces cultivées diminueront et qu'il y aura par conséquent moins de blé panifiable qui devra être vendu pour l'affouragement, ce qui réduira les frais que la Confédération devra prendre à sa charge pour le placement des excédents. Le nouvel arrêté sur l'économie sucrière ayant été rejeté en votation populaire, ce sont les dispositions actuelles (arrêté de 1979 sur l'économie sucrière), qui restent applicables jusqu'en 1989. Le système de financement de l'économie sucrière devra être réexaminé dans le cadre de l'arrêté de 1989 sur l'économie sucrière.

L'amélioration des bases de production, notamment les améliorations foncières, continuera à exiger des moyens financiers importants. Au vu des problèmes qui ont été exposés et étant donné que des changements sont envisagés dans les priorités de la politique agricole, il faudra faire preuve de circonspection lorsqu'il s'agira d'engager des moyens financiers.

Pour ce qui est des mesures sociales, une nouvelle adaptation des allocations familiales dans l'agriculture est prévue pour 1990.

Transports et communications

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991	Δ %
	en millions de francs/en %				87-91
Total millions	3809	4286	4513	4668	
Δ % par rapport à l'année précédente	+11,3	+12,5	+ 5,3	+ 3,4	+ 8,1
dont					
- Routes	1850	2052	2074	2096	+ 4,9
- Transports	1789	2053	2248	2366	+11,7

Les dépenses pour les transports s'accroissent au total de 1247 millions de francs pour atteindre 4668 millions. Alors que les dépenses pour la circulation routière (+ 4,9%) augmentent dans les mêmes proportions que l'ensemble des dépenses, le taux d'accroissement des dépenses pour les transports publics est nettement plus élevé (+ 11,7%). Ce qui fait qu'en 1991, 45 pour cent du total des crédits affectés aux transports iront aux routes (1987: 51%) et 51 pour cent aux transports publics (1987: 44%). Les 4 pour cent restants concernent principalement la navigation aérienne.

Dans le domaine des routes, les montants affectés à la construction des routes nationales atteindront de nouveau le niveau de 1,1 milliard de francs, comme cela a été le cas pendant de nombreuses années. Les dépenses pour l'entretien des routes nationales sont de plus en plus importantes, de même que les subventions pour la suppression de passages à niveau et pour les mesures visant à séparer les courants de trafic ainsi que pour la protection de l'environnement et du paysage rendue nécessaire par le trafic routier. En revanche, il est prévu de réduire de 100 millions de francs les subventions routières générales (part extraordinaire), qui seraient ainsi ramenées à 50 millions en 1990 et complètement supprimées en 1991, la planification financière pour les années suivant 1991 montrant qu'il est indiqué de dissoudre la

provision pour les subventions routières générales. Par rapport à la fin de 1987, celle-ci diminuera de 16 pour cent d'ici à 1991. Selon des estimations, la provision devrait continuer à baisser, pour ne plus atteindre que 500 millions de francs en 1995. Globalement, l'évolution se présente de la manière suivante:

Evolution des dépenses routières affectées:

	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>E 1995</u>
	en millions de francs			
Dépenses routières affectées ¹⁾	2220	2265	2322	2480
Droits d'entrée sur les carburants, à affectation spéciale	1990	2020	2020	2293
Etat de la provision à la fin de l'année	1819	1694	1522	475

1) y compris les subventions dans d'autres domaines, rendues nécessaires par le trafic routier, mais non compris les frais pour réparer les dégâts dus aux entempéries de 1987. Ceux-ci devraient s'élever, pour ce qui est des routes, à quelque 400 millions de francs.

L'augmentation relativement forte des dépenses consacrées aux transports publics est due notamment à des prestations financières nettement plus élevées en faveur des CFF (étouffement de l'horaire, prévisions défavorables concernant les transports de marchandises, décisions en matière de rétribution du personnel). En ce qui concerne les entreprises de transport concessionnaires (indemnisation, rapprochement tarifaire, réductions tarifaires, transport de voitures, couverture du déficit), les subventions pour les frais d'exploitation évoluent, globalement, dans les mêmes proportions que l'ensemble des dépenses. Il faut cependant relever un

net accroissement des dépenses au chapitre des investissements, au fur et à mesure de la mise en oeuvre des projets adoptés (améliorations techniques, ligne de la Vereina, raccordement de l'EPF de Lausanne). En 1991, 100 millions de francs environ iront à "RAIL 2000". La nouvelle transversale ferroviaire sous les Alpes n'entraînera pas encore de frais de construction au cours de la présente législature. Elle occasionnera, selon la solution choisie, des dépenses uniques de l'ordre de 15 à 20 milliards de francs, dont il faut déduire les travaux réalisés à l'étranger.

Energie

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>Δ %</u>
	en millions de francs/en %				87-91
Total millions	28	29	30	29	
Δ % par rapport à l'année précédente	+12,0	+ 3,3	+ 3,4	- 3,3	+ 3,8

Dans ce domaine, les dépenses concernent principalement le personnel ainsi que l'information et la fonction de conseil. Les dépenses pour la recherche énergétique ne sont pas comprises dans ces chiffres, puisqu'elles figurent déjà au chapitre de la recherche (cf. IV, ch. 2.1 Innovations - Travail - Culture). Elles constituent un multiple des dépenses pour l'énergie proprement dites. De 1987-1991, les dépenses pour la recherche augmenteront en moyenne de 12,8 pour cent par an, pour atteindre environ 180 millions de francs en 1991. Ce fort accroissement est dû notamment à la recherche dans les domaines des techniques énergétiques, de l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que des agents énergétiques indigènes et renouvelables.

2.3 Sécurité sociale - Santé publique

Le point de la situation

La Suisse connaît aujourd'hui un vaste réseau d'assurances sociales. Or il existe encore des lacunes qui doivent être comblées et il faut aussi procéder à des adaptations en fonction de situations nouvelles. Le Conseil fédéral a présenté, en automne 1986 un programme pour la 10^e révision de l'AVS mais celui-ci s'est heurté à l'opposition de certains milieux. Cette réaction a incité le Conseil fédéral à réexaminer encore une fois son projet. Par la même occasion, il prendra en considération les prévisions les plus récentes sur le développement démographique de la Suisse. Comme l'espérance moyenne de vie s'améliore et que le nombre des naissances régresse, la structure de la population se modifie. La proportion entre le nombre des travailleurs et celui des rentiers évolue défavorablement, ce qui entraîne des problèmes pour l'AVS. Pour que le financement des rentes soit assuré, il faut une certaine croissance économique. Or pour des raisons relevant de l'écologie, il n'est pas souhaitable de voir l'économie se développer sans aucune limite et uniquement sur le plan quantitatif.

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle également, on va au devant de problèmes qu'il faudra résoudre durant la prochaine législature. Au vu des premières expériences faites dans l'application de la loi relativement récente et de la situation sur le marché du travail (cf. IV, ch. 2.14 travail), il faut procéder à un réexamen des dispositions régissant la prévoyance professionnelle.

Les coûts de la santé publique continueront à être une préoccupation importante au cours des années à venir. Il faut toutefois relever que les dépenses consenties par la Suisse pour la santé publique, par rapport au produit intérieur brut, sont à peine au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Mais de 1966 à 1985, les dépenses des caisses-mala-

die se sont multipliées par six et demi. L'augmentation des dépenses dépasse donc nettement le taux de la croissance économique globale; une part toujours plus grande du revenu national est donc consacrée aux dépenses de santé. Les projets de lois du 20 mars 1987 sur l'assurance-maladie et maternité contenaient notamment des propositions en vue d'endiguer l'explosion des coûts de la santé. Ces projets ayant été repoussés lors de la votation populaire du 6 décembre 1987, des problèmes restent à résoudre dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne le financement de l'assurance-maladie.

Lorsque l'on constate l'apparition de maladies nouvelles comme le SIDA mais aussi, par exemple, la propagation rapide de drogues synthétiques bon marché, il faut mettre en oeuvre une protection plus efficace de la population et donc des mesures préventives supplémentaires. Le développement technologique rapide occasionne lui aussi des problèmes dans le domaine de la procréation artificielle et des techniques génétiques. L'Etat à tous ses niveaux, Confédération, cantons, communes, doit faire face à de nouveaux problèmes et à de nouvelles tâches dans le domaine de la prévention et de la santé publique. En l'occurrence, il ne s'agit pas seulement de tâches nationales: une collaboration au niveau international est indispensable.

Objectifs et mesures

2.31 Sécurité sociale

Assurer l'avenir des institutions sociales

L'égalité des droits entre l'homme et la femme, garantie par l'article 4, 2e alinéa, de la Constitution fédérale, n'est pas encore réalisée dans le réseau de nos assurances sociales: c'est là une importante lacune qu'il convient de com-

bler. Cette correction est d'ailleurs l'un des points forts de la 10^e révision de l'AVS. Les propositions émises par le Conseil fédéral en 1986 en vue de la révision de la loi visaient surtout à rapprocher le statut de l'homme et de la femme. Ce projet prévoyait en outre les premières mesures permettant d'instaurer une limite d'âge flexible pour la retraite ainsi que l'introduction d'allocations en cas d'impuissance moyenne. Les réactions de l'opinion publique sur ce programme ainsi que l'évolution démographique probable et les problèmes financiers qui en découleront ont incité le Conseil fédéral à soumettre son programme de révision à un réexamen approfondi. Les objectifs resteront sensiblement les mêmes. Cependant pour ce qui est de l'égalité des droits entre l'homme et la femme, on cherchera à la réaliser pleinement et pas seulement à s'en approcher. Si les objectifs de la révision restent inchangés dans leur principe, il pourrait en revanche y avoir des modifications quant aux moyens à engager pour les atteindre. En l'état actuel des choses, il n'est pas encore décidé si l'on proposera une extension du système actuel ou de nouvelles bases instaurant des rentes non différenciées selon l'état civil. Le Conseil fédéral entend :

- présenter son nouveau programme pour la 10^e révision de l'AVS dans la première moitié de 1988. Au vu de l'évolution démographique probable et des problèmes financiers, il sera tenu compte dans la plus large mesure possible du principe, inscrit dans la constitution, de l'égalité des droits entre homme et femme.

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, des problèmes sont apparus ces dernières années. Ils touchent surtout le libre passage, la déduction de coordination et l'échelonnement des bonifications de vieillesse. Mais aussi les principes de la "retraite à la carte", le placement de la fortune des institutions de prévoyance, l'encouragement de l'accession à la propriété d'un logement et l'adaptation

des rentes à l'évolution des prix doivent être réexaminés.
Le Conseil fédéral prévoit:

- d'élaborer, au cours de cette législature, un relevé systématique de toutes les lacunes en matière de prévoyance professionnelle en vue de préparer une révision de la loi. Dans ce travail, il sera également tenu compte de la densité normative dans ce domaine.

Selon le mode actuel de financement de l'assurance-maladie, on ne tient aucunement compte de la situation financière des assurés. Or, au cours des dernières années, les primes des caisses-maladie ont régulièrement augmenté plus vite que les salaires; ce sont surtout les personnes à revenu modeste qui sont touchées. Après le rejet par le peuple de la révision de la loi sur l'assurance-maladie et maternité, il ne sera pas facile de trouver une solution - acceptable sur le plan politique - aux problèmes qui vont se poser dans le domaine de l'assurance-maladie. Le Conseil fédéral prévoit:

- d'exposer, dans ses messages concernant les deux initiatives populaires "pour une assurance-maladie financièrement supportable" et "pour une saine assurance-maladie", ce que l'on peut encore envisager de faire pour lutter contre l'explosion des coûts de la santé. L'idée qui prévaut en l'occurrence est d'aménager le financement de l'assurance-maladie en tenant compte de la situation financière des assurés.

2.32 Santé publique

Pour lutter contre l'explosion des coûts: protéger plus efficacement la santé de la population

Soutenir les cantons, les communes et les particuliers dans les efforts qu'ils entreprennent pour promouvoir la santé et

prévenir les maladies est une des tâches importantes de la Confédération. Dans les limites de ses moyens, le Conseil fédéral veut contribuer à mieux protéger la santé de la population et collaborer ainsi à la lutte contre l'explosion des coûts dans le domaine de la santé. La coordination et l'information constituent ses principaux moyens d'action.

La propagation rapide du SIDA est un problème qui se pose à l'échelle mondiale. Il est urgent de prendre des mesures pour endiguer cette épidémie. La Confédération, les cantons et les particuliers doivent unir leurs efforts et la Suisse doit participer activement, au niveau international, à la recherche de solutions. Dans les années qui viennent, le Conseil fédéral envisage surtout:

- de suivre l'évolution de cette maladie dans le monde et en Suisse et de fournir des informations à ce sujet;
- de renforcer sa collaboration avec les cantons et les centres de recherche;
- de soutenir davantage les efforts entrepris par l'OMS pour lutter contre le SIDA.

Il faut en outre prendre d'urgence des mesures visant à protéger la santé de la population au vu de l'apparition de drogues synthétiques bon marché. Dans les limites de ses compétences, le Conseil fédéral prévoit:

- d'organiser des campagnes d'information à l'intention des jeunes et des parents;
- de lutter contre le trafic illégal en utilisant au maximum tous les moyens que la législation lui donne;
- de participer plus activement aux travaux des organisations internationales qui s'occupent de lutter contre le commerce et la consommation de drogues.

Pour promouvoir la santé publique, le Conseil fédéral entend en outre:

- développer les indicateurs de santé; il conviendra d'améliorer les bases permettant de prendre des mesures dans le domaine de la santé, en établissant par exemple une statistique de morbidité;
- réviser des actes législatifs dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires, de la radioprotection, des drogues et des médicaments.

Résoudre des questions d'éthique et de droit dans le domaine de la génétique humaine et de la médecine de la reproduction

Dans le domaine de la médecine de la reproduction de même que dans celui des techniques génétiques, des progrès importants ont été réalisés ces dernières années. Mais ils soulèvent de nombreux problèmes relevant à la fois du droit et de l'éthique. Est-il nécessaire de légiférer par exemple en matière de fécondation artificielle, de commerce d'embryons, de pratique des mères porteuses ou de manipulations génétiques? Pour pouvoir répondre aux questions qui se posent en l'occurrence et empêcher des abus de se produire, le Conseil fédéral a constitué une commission d'experts qui est chargée, au cours de cette législature, de répertorier les domaines dans lesquels des problèmes apparaissent et d'examiner dans quels secteurs il convient d'élaborer de nouvelles dispositions légales et dans lesquels celles en vigueur aujourd'hui sont suffisantes pour empêcher les abus. Les résultats des études menées par la commission d'experts du Conseil de l'Europe seront bien entendu pris en considération. Cette commission est en effet chargée de préparer des recommandations pour l'élaboration des législations nationa-

les, dans le but notamment d'empêcher que se développe un certain "tourisme" visant à tourner les dispositions légales.

Aspects financiers

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>Δ %</u>
	en millions de francs/en %				87-91
Total millions	5604	5697	6186	6263	
Δ % par rapport à l'année précédente	+ 7,2	+ 1,7	+ 8,6	+ 1,2	+ 4,6
- Assurances sociales	<u>5530</u>	<u>5620</u>	<u>6107</u>	<u>6182</u>	+ 4,6
dont					
. AVS	2882	2920	3311	3356	+ 5,6
. AI	1428	1456	1535	1556	+ 4,8
. Assurance-maladie	970	990	996	1001	+ 1,7
- Santé	<u>54</u>	<u>57</u>	<u>58</u>	<u>60</u>	+ 9,3
- Autres dépenses	<u>20</u>	<u>20</u>	<u>21</u>	<u>21</u>	+ 2,5

La sécurité sociale restera dans cette législature une des principales tâches de la Confédération. L'évolution des dépenses dans le domaine des assurances sociales sera surtout marquée par l'adaptation périodique des rentes.

Après l'augmentation, au 1^{er} janvier 1988, des rentes AVS/AI et des prestations complémentaires, il est prévu pour 1990 une nouvelle adaptation générale des rentes de 6 pour cent, ce qui devrait entraîner pour la Confédération un accroissement des dépenses de quelque 300 millions de francs. On enregistrera en outre une augmentation des dépenses en raison de la révision de l'assurance-invalidité qui entrera en vigueur au début de 1988 (environ 55 mio. de fr. par an) ainsi que du fait de l'évolution démographique et économique

qui révèle une tendance à l'augmentation du nombre des rentiers et à une baisse du montant des rentes moyennes.

Par ailleurs, le projet de transfert des charges financières élaboré dans le cadre du premier train de mesures concernant la nouvelle répartition des tâches est devenu caduque: ce projet prévoyait que les cantons participeraient pour moitié à la contribution allouée par la Confédération aux caisses-maladie reconnues et que la Confédération prendrait en revanche à son compte les contributions des cantons à l'AVS. Après le rejet de la révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie (programme d'urgence) lors de la votation populaire du 6 décembre 1987, la participation des cantons devient caduque et du même coup ceux-ci ne seront pas entièrement déchargés de leurs contributions à l'AVS. La contribution de la Confédération à l'AVS se montera donc à 17 pour cent à partir de 1990, celle des cantons à 3 pour cent (cf. art. 1^{er} de l'AF du 4.oct.1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'AVS).

Cependant, comme les cantons peuvent exercer une influence considérable sur les coûts de l'assurance-maladie, il est justifié de leur demander une participation financière. Il faudra examiner si la répartition des tâches en matière d'assurance-maladie et d'AVS pourrait se fonder sur une nouvelle base légale.

La nouvelle répartition prévue des contributions allouées par la Confédération aux caisses-maladie selon la situation financière des assurés ne devrait guère entrer en vigueur avant la fin de cette législature. Le montant total des prestations de la Confédération et des cantons ne devrait donc en principe pas être augmenté.

Il n'a pas été tenu compte, dans le plan financier, des effets des deux initiatives populaires déposées. En cas d'acceptation de l'initiative du concordat des caisses-maladie, les contributions fédérales augmenteraient en vertu de la

disposition transitoire, de plus d'un milliard à partir de 1991 et la participation des cantons serait supprimée. Celle-ci ne pourrait être allouée de nouveau que sur la base de nouvelles dispositions légales. L'initiative populaire du parti socialiste entraînerait pour la Confédération et les cantons un accroissement de dépenses de quelque 900 millions de francs (base 1991).

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, le Conseil fédéral présentera au cours du premier semestre de 1988 son nouveau programme pour la 10^e révision de l'AVS. Il n'est pas encore possible, actuellement, d'indiquer ses conséquences financières. Le principe de la neutralité des coûts devrait continuer à être respecté. Cependant, on ne peut exclure d'emblée quelques dérogations qui devraient rester dans une mesure supportable.

Dans le domaine de la santé, des moyens financiers supplémentaires, de l'ordre de quelque 10 millions de francs par an, seront nécessaires à partir de 1988 pour la lutte contre le SIDA.

3. BASES DE L'EXÉCUTION DES TÂCHES DE L'ETAT

3.1 Nouveau régime financier

3.11 Régime financier et objectifs de la politique financière

Les objectifs de la politique financière seront à la base des propositions du Conseil fédéral en matière financière: la stabilisation à moyen terme de la quote-part des dépenses et de la quote-part fiscale de la Confédération au niveau moyen des dernières années. Il doit y avoir concordance entre les objectifs déterminants pour l'ensemble des recettes et pour l'ensemble des dépenses de la Confédération afin d'éviter que celle-ci ne retombe dans une situation d'endet-

tement chronique déjà en période d'évolution conjoncturelle favorable. Les expériences faites en Suisse et à l'étranger montrent, en effet, combien il est difficile de rétablir l'équilibre des finances publiques surtout si des déficits sont faits en période de conjoncture favorable.

La réalisation des objectifs de la politique financière exigera des efforts soutenus durant la législature. Les allègements fiscaux déjà adoptés se traduiront par des pertes de recettes importantes au titre de l'impôt fédéral direct. Il faut également s'attendre à ce que le rendement de certains impôts indirects diminue. Les droits de douane ainsi que l'imposition de l'alcool et du tabac ont des taux fixés d'après le poids de la marchandise ou la quantité. Par conséquent, si le renchérissement augmente à nouveau, le rendement de ces impôts indirects ne pourra pas suivre le rythme de l'évolution des prix. A l'avenir, l'érosion de ces rendements ne sera plus compensée par les augmentations de recettes de l'impôt fédéral direct liées au renchérissement. Pour atteindre néanmoins les objectifs de la politique budgétaire, il est nécessaire de prendre des mesures visant à stabiliser le rendement des impôts indirects comparé au produit intérieur brut.

Bien que la durée de perception de l'impôt fédéral direct et de l'impôt sur le chiffre d'affaires soit limitée à la fin de 1994, le Conseil fédéral a l'intention de soumettre au Parlement, encore durant la législature, des propositions en vue d'un réaménagement des impôts indirects et des impôts sur les transactions en capital. Etant donné que, selon la constitution fédérale, la perception de l'impôt fédéral direct et celle de l'impôt sur le chiffre d'affaires sont couplées, nous sommes d'avis que l'impôt fédéral direct doit être inclus dans les projets même si la réforme de celui-ci est engagée (cf. message sur l'harmonisation fiscale du 25 mai 1983, FF 1983 III 1).

3.12 Postulats en vue d'une réforme de l'imposition indirecte

Toute une série de postulats ont été présentés en vue de réformer l'imposition indirecte. Une motion des Chambres fédérales demande l'élimination de la taxe occulte. L'acceptation de cette motion entraînerait, suivant son mode d'application, des pertes de rendement pouvant aller jusqu'à 1,6 milliard de francs. Ces pertes devront être compensées, faute de quoi les objectifs fondamentaux de la politique budgétaire ne pourront pas être atteints.

L'imposition de l'énergie représente une mesure de compensation. Cette mesure est envisagée pour des motifs relevant de la politique de l'environnement et de l'énergie. Enfin, il y a lieu de considérer une extension de l'IchA aux prestations de service. A notre avis, il faudra s'atteler également à ce problème pour des raisons relevant notamment de la concurrence. De plus, il est temps que soit prise en main la transformation des droits de douane en impôts de consommation internes, garantie dans le contrat de libre-échange passé avec la Communauté européenne.

Ce qu'il convient d'écarter définitivement, c'est la transposition, étudiée par notre administration, des droits de douane spécifiques au poids en droits de douane sur la valeur. Il est vrai que tous les autres pays industrialisés appliquent les droits de douane sur la valeur. Mais à l'heure actuelle, un changement de système ne serait guère profitable. A moyen terme, le prélèvement de droits de douane sur la valeur augmenterait certes les recettes de 70 à 100 millions de francs par an. A cela s'opposent toutefois les considérations d'ordre politique dans les domaines du commerce extérieur et de l'intégration. Lors des négociations que le changement de système nécessiterait dans le cadre du GATT, les concessions qu'on nous a faites antérieurement seraient probablement remises en cause et on nous imposerait peut-être de nouvelles exigences compensatoires. On risquerait en

outre de discriminer les partenaires commerciaux qui ne jouissent pas des avantages du régime de libre-échange entre les pays de l'Europe de l'ouest ou de la réglementation douanière préférentielle avec les pays en voie de développement. On pourrait aussi nous reprocher de faire du protectionnisme.

Le Conseil fédéral a l'intention d'englober dans un seul et unique train de réformes toutes les modifications de la Constitution qu'implique le nouveau régime financier. Cela est nécessaire pour garantir la cohérence des articles financiers et la compensation intégrale des pertes fiscales dues aux réformes structurelles. Il conviendra d'examiner si les mesures permettant d'assurer à long terme l'équilibre financier de l'AVS doivent être intégrées dans le projet. La décision dépendra avant tout de l'aménagement futur des articles financiers.

Bien que l'adaptation des droits de timbre aux changements survenus dans les conditions du marché ne requière pas une modification de la Constitution, nous avons l'intention de proposer également, avec le message concernant la révision du régime financier, une modification de la loi sur les droits de timbre, car il faudra s'attendre à de sérieuses pertes de recettes. Cette réforme devrait donc être traitée dans la période la plus rapprochée possible de celle où il sera question des propositions de restructuration de l'imposition indirecte.

3.13 Rapports entre la réforme financière et les objectifs qualitatifs supérieurs

Lors de l'établissement des points essentiels de la réforme financière, nous avons relégué à l'arrière-plan les considérations comptables, afin de mieux tenir compte des objectifs d'ordre supérieurs, des préoccupations écologiques que l'on ne peut plus ignorer et des problèmes relevant de la démographie.

Le mode de financement d'une quote-part de l'Etat fédéral de pas moins de 10 pour cent exerce une influence considérable sur l'utilisation des ressources. A la faveur de l'aménagement du régime financier, on pourra influencer sur le processus de développement d'une manière plus conforme au marché que si l'on s'efforce de réaliser ces objectifs exclusivement à l'aide d'impératifs de comportement.

Vu sous l'angle de la politique financière proprement dite, il n'y a aucune nécessité de supprimer la taxe occulte contenue dans l'ICHA. Mais on ne saurait oublier que la Suisse fait partie des pays où la part du capital par rapport au travail est la plus élevée. Cette caractéristique concerne aussi bien l'équipement technique de l'économie privée que les services publics et l'infrastructure. L'imposition des biens d'investissement par l'impôt sur le chiffre d'affaires n'encourage guère la modernisation des équipements techniques ni le développement de la productivité. C'est pourquoi nous envisageons de proposer la suppression de la taxe occulte dans le cadre de la réforme financière. Cette mesure n'est toutefois défendable, du point de vue politique, que si le manque à gagner qui en résulte peut être compensé. Les réformes structurelles ne sauraient à notre avis compromettre l'équilibre des finances.

Le mode de compensation des pertes de recettes exerce également une influence sur l'utilisation des ressources. Nous pensons étendre l'ICHA aux prestations de services et imposer l'énergie.

3.14 Problèmes liés à l'imposition de l'énergie

De larges milieux sont d'accord pour reconnaître que l'énergie ne devrait pas bénéficier d'une exemption générale de l'imposition indirecte. Trois variantes sont envisageables à ce sujet, à savoir l'assujettissement à l'ICHA, une taxe sur l'énergie de 4 ou de 10 pour cent. On a admis ci-après que la taxe occulte serait éliminée du fait que, contrairement à

ce qui se passe aujourd'hui, les entreprises assujetties (grossistes) pourraient aussi acquérir leurs biens d'équipement et d'exploitation sans acquitter l'impôt.

IChA sur l'énergie

Si les agents énergétiques actuellement exonérés de l'impôt (gaz, électricité et combustibles) étaient soumis à l'IChA, les grossistes pourraient également les acquérir en franchise d'impôt. Par contre, la totalité des achats des entreprises non contribuables ainsi que ceux des consommateurs privés continueraient à être grevés de l'impôt.

Il en résulterait, à différents égards, une situation nouvelle:

- a. Actuellement, de nombreux grossistes, qui vendent avant tout des marchandises de la liste franche, en particulier les boucheries, boulangeries, coopératives agricoles, fromageries, marchands de combustibles, sont libérés de l'obligation de remettre des décomptes pour l'ensemble de leur entreprise. Si l'impôt sur les investissements est supprimé et que l'énergie est soumise à l'IChA, il faut s'attendre à ce qu'une grande partie de ces entreprises désirent être réintégrées dans leur statut de grossiste, afin de profiter de l'exonération de l'impôt sur les biens d'investissement et d'exploitation, y compris l'énergie. Etant donné que les entreprises en cause sont en soi obligatoirement contribuables, de telles demandes ne pourraient pas être rejetées.
- b. De plus, il existe un nombre considérable d'entreprises qui ne sont pas grossistes obligatoires. Ce sont des entreprises du commerce de détail qui, en vertu de l'arrêté sur l'IChA, ont le droit de demander leur inscription comme grossiste afin d'éliminer les distorsions de concurrence. Eu égard à la suppression envisagée de la taxe occulte et à l'assujettissement de l'énergie à l'IChA,

une grande partie de ces entreprises, seraient amenées à demander leur inscription volontaire. Elles pourraient ainsi obtenir, elles aussi, leurs biens d'investissement et d'exploitation en franchise d'impôt. Le souci de préserver la neutralité de l'impôt, sur le plan de la concurrence, obligerait à accepter ces requêtes.

- c. Le droit actuel exclut de l'assujettissement les producteurs de produits naturels, c'est-à-dire les agriculteurs, sylviculteurs, horticulteurs et viticulteurs. Toutes leurs acquisitions sont donc frappées de l'impôt. Si l'énergie devait être, à l'avenir, soumise à l'ICHA, leurs charges s'en trouveraient encore accrues. Les exploitations de ce secteur pourraient ainsi avoir intérêt, elles aussi, à être assujetties afin d'éviter que leurs achats ne soient grevés de l'impôt. En raison des complications administratives que cela entraînerait, un tel assujettissement n'entre toutefois pas en ligne de compte. Pour les mêmes motifs, il ne saurait être question de prévoir le remboursement direct de l'ICHA grevant les achats des producteurs de produits naturels. Il y aurait donc lieu d'envisager une procédure analogue à celle qui avait été proposée dans les anciens projets de TVA; elle se traduirait pratiquement par l'abrogation de la liste franche et son remplacement par l'imposition à un taux réduit des marchandises qui y sont énumérées.
- d. Les entreprises de prestations de services, actuellement non contribuables, dont les dépenses d'équipement et la consommation d'énergie atteignent un niveau élevé, pourraient également trouver un avantage à être assujetties à l'impôt. D'ailleurs, dans certains secteurs, l'assujettissement à l'ICHA devrait s'imposer. En effet, l'impôt sous-jacent que représente la taxe occulte défavoriserait en particulier, sur le plan de la concurrence, les entreprises de transport de marchandises par rapport aux firmes industrielles, aux entreprises de construction et aux grandes maisons de distribution du commerce de détail qui

effectuent leurs transports avec leurs propres véhicules. On ne pourrait remédier à cette inégalité qu'en décidant d'assujettir également le trafic des marchandises à l'impôt. De cette manière, les entreprises qui effectuent le transport des marchandises obtiendraient aussi le droit d'acquiescer en franchise d'impôt les biens d'investissement, les produits auxiliaires et les carburants. Les mêmes problèmes de compétitivité se posent dans les agences de publicité, les bureaux d'architectes et d'ingénieurs indépendants, ainsi que dans le domaine de l'informatique par exemple. Cela occasionnerait des problèmes supplémentaires de délimitation et de contrôle. L'achat non assujéti de combustibles liquides, par exemple, ne serait autorisé qu'à des fins commerciales. La consommation à but privé du propriétaire de l'entreprise serait par contre assujéti.

L'ICHA sur l'énergie contribuerait pour une part de 500 millions de francs environ à la compensation de la perte de recettes - elle peut se monter à 1,6 milliard de francs - due à la suppression de la taxe occulte. Le trou restant ne pourrait être comblé que si, en plus des prestations de services englobées dans l'assujéti pour des raisons de politique concurrentielle, par exemple le transport des marchandises, d'autres prestations de services fiscalement rentables étaient également soumises à l'impôt. Seules pourraient entrer en ligne de compte les prestations de services fournies par le consommateur final, où la valeur ajoutée est importante, donc avant tout celles des hôteliers et des restaurateurs. Quant aux prestations de services dispensées dans le cadre de la santé publique et des transports de personnes, il serait exclu, pour des motifs de politique fiscale, de les prendre en considération.

D'autres mesures compensatoires possibles comme l'imposition au taux complet - au reste controversée - des travaux immobiliers, ne suffiraient pas à couvrir la baisse des recettes résultant de l'élimination de la taxe occulte. L'assujéti

sement d'autres prestations se heurterait d'ailleurs à des difficultés analogues - extension de l'assujettissement et de l'objet de l'impôt - à celles qui ont conduit au double rejet de la TVA. Il faut de plus relever qu'une solution de cet ordre conduirait à accroître considérablement le nombre des contribuables et aurait ainsi un effet fortement négatif sur la rentabilité de la perception.

En cas d'imposition étendue des prestations de services, une part encore plus importante de la consommation d'énergie demeurerait alors, globalement parlant, franche d'impôt. Dans l'optique de la protection de l'environnement et de la politique énergétique, un tel privilège ne pourrait trouver de justification, car il en résulterait une notable distorsion dans l'utilisation des ressources énergétiques. Du point de vue économique, il ne serait guère crédible de prétendre que l'économie suisse ne pourrait prospérer que si l'on accordait le droit aux entreprises les plus performantes, dont font partie en règle générale les contribuables de l'ICHA, d'acquérir des biens publics gratuitement, comme l'air par exemple.

En raison des atteintes croissantes à l'environnement, la consommation d'énergie en étant en grande partie responsable, le Conseil fédéral considère que l'introduction de l'ICHA sur l'énergie est incompatible avec les objectifs écologiques et la politique énergétique. Il faudrait en outre s'attendre à des complications sur le plan administratif, sans compter que la suppression de la liste franche rendrait très difficile un consensus politique.

Principes applicables à l'aménagement de la taxe sur l'énergie

Il importe en principe d'assujettir à la taxe toutes les énergies importées ou produites dans le pays. C'est la seule façon d'éviter que la taxe n'entraîne des effets de substitution entre les diverses énergies. Il est malaisé à l'heure

qu'il est d'évaluer les conséquences à long terme de ces substitutions.

Devraient être exonérés de la taxe

- les énergies primaires qui servent à produire de l'énergie secondaire, comme par ex. la force hydraulique ou l'uranium destiné à la production d'électricité;
- les énergies produites par transformation à partir d'énergies déjà taxées (chauffage à distance) et les énergies couplées (couplage chaleur/force, etc.);
- les énergies peu abondantes et qui, pour être appréhendées, nécessitent des moyens disproportionnés, comme par exemple le biogaz, l'énergie solaire, la chaleur de l'environnement, la chaleur géothermique;
- les agents énergétiques utilisés dans le pays à des fins autres qu'énergétiques, par ex. comme matières de base pour des produits chimiques, des lubrifiants, des solvants, etc.

Le calcul se fera sur la base du pouvoir calorifique (joule/kilowatt-heure). De manière à éviter des distorsions de concurrence, nous envisageons de taxer tous les agents énergétiques au même taux. Comme chaque énergie - à quantité égale - a un pouvoir calorifique différent, il serait possible de prévoir un échelonnement des taux en fonction de ce critère. Plus le pouvoir calorifique est élevé et plus la taxe, à quantité égale, serait élevée. Une taxe calculée en fonction du pouvoir calorifique offrirait en outre l'avantage que la charge relative s'accroîtrait à mesure que le prix de l'énergie baisse et diminuerait à mesure que le prix augmente.

La taxe serait perçue selon une procédure simple et auprès d'un minimum de contribuables. Le transit et l'exportation d'agents énergétiques seraient exonérés de la taxe.

Au vu des études qui ont été faites, il semble qu'il y aurait 1500 à 2000 contribuables obligatoirement soumis à la taxe. Si l'on instituait l'ICHA sur l'énergie, le nombre des contribuables augmenterait dans une bien plus forte proportion.

Conformément aux objectifs de la politique énergétique et de l'environnement, une taxe sur l'énergie toucherait toutes les catégories de consommateurs. Mais il faut bien se rendre compte que les entreprises pour lesquelles l'énergie de production représente une fraction extrêmement élevée des frais de production risqueraient de rencontrer de sérieuses difficultés. Cela pourrait être le cas par exemple des raffineries, des briqueteries et des tuileries, des fabriques d'aluminium, des usines à gaz et des fabriques de ciment ainsi que de l'industrie de la papeterie. Il faudrait en tenir compte de manière appropriée.

Taxe de 4 pour cent sur l'énergie

Par rapport à l'ICHA sur l'énergie, une taxe de 4 pour cent sur l'énergie aurait l'avantage de toucher toutes les catégories de consommateurs. Eu égard au rendement, elle rapporterait autant que l'ICHA sur l'énergie. Du point de vue de la perception, elle serait même plus avantageuse, car elle n'entraînerait pas une refonte aussi profonde de la fiscalité indirecte que l'ICHA sur l'énergie. Il ne serait pas nécessaire de prévoir un régime spécial pour l'agriculture, pas plus qu'il n'y aurait lieu de supprimer la liste franche.

Du fait toutefois du faible rendement de la taxe, il y aurait lieu d'assujettir également l'industrie hôtelière à l'imposition indirecte, à l'instar de l'ICHA sur l'énergie.

Chez nos voisins, les prestations hôtelières sont, il est vrai, soumises à la T.V.A. Nos cantons alpestres étant toutefois fortement tributaires du tourisme et nos prix agricoles étant élevés, nous n'entendons pas, pour des raisons de politique régionale, soumettre l'industrie hôtelière à de nouvelles charges. Il faut en outre considérer que les charges imputables à la politique agricole ne sont pas remboursées aux restaurateurs et débitants de boissons comme elles le sont à l'industrie alimentaire d'exploitation.

Dans l'optique de la protection de l'environnement et de la politique énergétique, une taxe de 4 pour cent sur l'énergie offre sans doute l'avantage de ne pas distordre l'allocation des ressources financières. Mais en revanche, elle n'inciterait pas vraiment à utiliser l'énergie avec parcimonie.

Taxe de 10 pour cent sur l'énergie

Les enseignements tirés des chocs pétroliers ont montré que le renchérissement substantiel de l'énergie consécutif à ces deux crises n'a pas sensiblement modifié le comportement des consommateurs, parce que l'offre de produits énergétiques n'a pas connu de raréfaction durable. L'amélioration de l'approvisionnement qui ne tarda pas à se manifester modifia les prix escomptés, si bien que l'effet sur l'économie d'énergie s'en trouva réduit. Une taxe sur l'énergie serait plus efficace que des prix qui fluctuent en fonction de l'état du marché, car elle affecterait plus durablement le comportement des acheteurs.

Les chocs pétroliers ont toutefois eu une assez forte incidence sur les investissements et sur les développements de la technique. C'est ainsi que, dans les domaines de la technique automobile et des moteurs, de la technique domestique, des processus de production énergivores, mais aussi des appareils ménagers électriques, ils ont créé de réelles incitations à économiser l'énergie. Ces transformations ont affecté durablement les techniques et il semble que ces effets

bénéfiques se sont maintenus même après le recul des prix de l'énergie. En outre, on a constaté que les améliorations intervenues en matière de technique énergétique ont le plus souvent contribué à un renforcement général de la productivité.

Au vu de ces expériences, nous sommes convaincus qu'une taxe de 10 pour cent sur l'énergie influencerait favorablement tant sur l'évolution des techniques économisant l'énergie que sur le développement de la productivité. C'est pourquoi une taxe de 10 pour cent sur l'énergie renforcerait les impulsions à la croissance consécutives à une suppression de la taxe occulte. Mais elle contribuerait par la même occasion à corriger les effets négatifs - du point de vue de la protection de l'environnement et de la politique énergétique - de la suppression de la taxe occulte. Dans l'état actuel des choses, un développement de la croissance économique n'est acceptable qu'à condition de prendre parallèlement les mesures propres à réduire la consommation d'énergie ou tout au moins à freiner son taux d'accroissement. Il y a lieu de disjoindre autant que possible la croissance économique de la consommation d'énergie.

Les conséquences qu'une telle mesure aurait sur le coût de la production ont été jusqu'ici le plus souvent surestimées. La suppression de la taxe occulte apporterait aux entreprises industrielles un allègement fiscal de quelque 1,6 milliard de francs. Comme leur part à la consommation d'énergie ne représente qu'un cinquième environ - compte non tenu, il est vrai, des effets induits -, elles bénéficieraient en dernière analyse d'une réduction sensible de leur charge fiscale indirecte. Un autre aspect positif, c'est que les deux mesures en question - suppression de la taxe occulte et institution d'une taxe de 10 pour cent sur l'énergie - renforceraient la demande de biens d'équipement tout en améliorant la qualité.

Si l'on pèse le pour et le contre des diverses mesures envisagées, les arguments qui militent en faveur d'une taxe de 10 pour cent sur l'énergie l'emportent à notre avis largement. Les frais de perception sont modestes par rapport au rendement. Parmi les trois solutions examinées, c'est celle qui répond le mieux aux impératifs écologiques et énergétiques et elle ne nous obligera pas à assujettir l'industrie hôtelière à l'imposition indirecte. Elle est aussi la seule des trois variantes qui permette réellement de disjoindre la croissance économique de la consommation d'énergie.

Suite des opérations

Par les considérations qui précèdent, nous avons exposé la manière à notre sens la plus favorable de combiner les réformes structurelles du point de vue de l'économie en général, de l'écologie et de la politique budgétaire.

Nous réexaminerons cependant la situation une fois que les objectifs de la législature auront été débattus au Parlement et dans l'opinion publique. Il nous faudra alors non seulement évaluer les chances d'une acceptation des différentes variantes de l'imposition de l'énergie et d'un assujettissement éventuel des prestations de services à l'ICHA. Il importera également de savoir s'il y a lieu de craindre de sérieuses pertes de recettes au titre de l'impôt fédéral direct. Il conviendra en outre d'inclure dans l'analyse les conséquences financières d'une révision de la loi sur les droits de timbre. Ce n'est qu'au vu des résultats de cette appréciation que nous choisirons la solution qu'il conviendra d'étudier plus en détail et que nous déciderons si nous pouvons maintenir notre intention de supprimer en même temps la taxe occulte.

3.15 AVS et réforme des finances

Une réforme des finances ne saurait uniquement tenir compte des besoins de l'avenir immédiat. Ceux-ci devraient être re-

censés sur une ou deux décennies afin que l'on puisse également y inclure les problèmes de financement, dont la nature et l'ampleur sont d'ores et déjà perceptibles. Il est notamment indispensable d'établir de telles perspectives pour évaluer les problèmes financiers de l'AVS. Cette institution doit faire face aussi bien à des difficultés structurelles (égalité de l'homme et de la femme) qu'au développement démographique, de sorte qu'une augmentation de ses besoins financiers est prévisible.

L'obtention de fonds supplémentaires devrait être planifiée à long terme et en tenant compte des critères macroéconomiques. Le maintien de l'actuelle clé de financement nous paraît être problématique pour diverses raisons. Avec la présente clé de financement de l'AVS, 80 pour cent des fonds supplémentaires requis devraient être fournis par le biais d'une participation accrue des cotisants, calculée en pourcentage du salaire, et 20 pour cent par les recettes fiscales générales de la Confédération et des cantons.

Or les prélèvements sur les salaires, lorsqu'ils atteignent une certaine ampleur, exercent des effets fâcheux sur l'économie. Le facteur de production "travail" renchérit unilatéralement, ce qui défavorise les branches à haut coefficient de main-d'oeuvre et suscite des combinaisons de facteurs non optimales du point de vue économique. Les expertises scientifiques ont prouvé que les pertes de croissance enregistrées par l'ensemble de l'économie sont plus grandes si l'on augmente la participation en pourcentage du salaire plutôt que l'ICHa. Il est en particulier surprenant de constater qu'une majoration de la première se répercute davantage sur les prix qu'un relèvement de l'ICHa. Il y a donc lieu d'examiner si les futurs besoins de financement de l'AVS ne peuvent pas être satisfaits par d'autres solutions plus conformes à la croissance, notamment par une surtaxe sur l'ICHa.

Nos considérations ont été confirmées par la votation populaire du 6 décembre sur l'assurance-maternité. Sur le plan

politique également, il devient de plus en plus difficile d'exiger une participation accrue des cotisants en pour-cent du salaire. La modification progressive envisagée de la clé de financement permettrait de faire participer aussi les rentiers, dans une modeste mesure, au financement de l'AVS. Il est d'ailleurs de leur propre intérêt de contribuer à la sécurité des rentes. La nécessité d'avoir ainsi des égards envers la population active est conforme au principe de la solidarité entre les générations et, partant, à la sagesse politique.

Les futures rentes de vieillesse sont pour nombre de concitoyennes et concitoyens un sujet de préoccupation existentiel. Il devrait également en être tenu compte dans les considérations relatives à la conception du projet, car la façon de se procurer les moyens financiers pour l'AVS a une influence non négligeable sur la capacité de développement future de la société et de l'économie. La solution de ce problème est tout aussi importante pour l'utilisation des ressources productives que pour l'élimination de la taxe occulte ou l'introduction d'une taxe sur l'énergie. Il sied donc à notre avis d'inclure autant que possible cette question dans la réforme structurelle de l'imposition indirecte.

3.2 Efficacité des mesures prises par l'Etat

Le point de la situation

L'économie, la société et les techniques sont soumises à une évolution rapide. L'Etat est donc appelé à faire sans cesse face à de nouvelles exigences. Celles que posent l'organisation de l'administration et la direction des affaires s'accroissent car les tâches à accomplir sont devenues plus complexes et diverses alors que les ressources en personnel n'ont guère augmenté. En outre, l'action de l'Etat est davantage jugée au sein de l'opinion publique d'après les résultats pratiques obtenus et l'efficacité des mesures prises. Dans ces conditions, il est indispensable d'améliorer

également l'efficacité des mesures appliquées par l'Etat dans les domaines social et économique. Pour parer à une trop forte densité des réglementations, au manque d'efficacité des mesures étatiques et à une mise en oeuvre des ressources disproportionnée aux résultats obtenus, l'Etat doit concentrer ses efforts sur l'essentiel et s'efforcer d'améliorer ses moyens d'action.

Objectifs et mesures

Rendre plus performant l'appareil administratif, condition dont dépend l'accroissement de l'efficacité des mesures prises par l'Etat

Des tâches toujours plus diverses et complexes exigent que l'administration ait une structure assez souple pour s'adapter à l'évolution. En outre, il importe de tirer encore davantage parti des nouveaux moyens offerts par la technique. Le Conseil fédéral veut un appareil administratif plus performant et envisage donc:

- de créer en réalisant le projet "EFFI - Mesures supradépartementales" davantage de souplesse dans l'accomplissement de nouvelles tâches toujours plus exigeantes. Il s'agit en fait de poursuivre dans la ligne du projet "accroissement de l'efficacité", dont l'exécution est achevée. En l'occurrence on recherchera surtout les possibilités de rationaliser l'accomplissement des tâches dépassant le cadre du département. Dans ce contexte, le Conseil fédéral accordera également une attention spéciale à l'amélioration du contrôle exercé sur l'administration;
- de mettre sur pied davantage d'organisations de projets qui permettent à la fois de traiter les problèmes d'une manière plus conforme à leur nature et de mieux coordonner

les travaux, notamment lorsqu'il s'agit de tâches à assumer sur le plan interdépartemental;

- d'accroître la "productivité" de l'administration en développant l'équipement informatique. Une conception de la bureautique et un plan d'ensemble de l'informatique doivent être établis aux fins d'assurer la coordination nécessaire dans le domaine du traitement électronique des données.

Pour être efficace, une administration doit disposer de personnel qualifié. Il est, par conséquent, nécessaire de prendre également des mesures influant sur les qualifications et le recrutement du personnel. Le Conseil fédéral s'est donc fixé pour buts:

- d'encourager la formation et le perfectionnement professionnels au niveau de l'enseignement universitaire et de l'enseignement professionnel (cf. IV, ch. 2.13 Formation) afin de mettre un terme à la pénurie d'informaticiens tant des secteurs commerciaux et administratifs que des secteurs technique et scientifique;
- de définir une nouvelle politique de la formation pour les fonctionnaires fédéraux et, surtout, de développer l'offre de formations. Les conceptions actuelles telles que celles de la politique de carrière des cadres, de la formation aux tâches de direction, sans parler de la conception-cadre de la formation dans les domaines de la technique et des sciences naturelles doivent être complétées par d'autres et réunies en un plan d'ensemble. En l'occurrence, l'accent doit être mis sur le perfectionnement en informatique;
- de tirer parti au maximum des possibilités s'offrant dans le cadre de la politique suivie en matière d'engagement, de promotion et de rémunération pour maintenir la compétitivité de la Confédération en tant qu'employeur. Il s'a-

git, par exemple, en se fondant sur la qualification du personnel récemment introduite, de récompenser plus largement qu'aujourd'hui les prestations méritoires fournies par les agents. En outre, le Conseil fédéral envisage d'aménager les postes de travail et les attributions de tâches de manière à permettre à l'administration d'utiliser aussi souplement que possible les services de son personnel (travail à temps partiel, "job rotation", recours à du personnel auxiliaire, etc.).

Rendre plus efficaces l'élaboration et la diffusion des informations sur l'Etat, la société et l'économie

Si elle veut atteindre les objectifs énumérés au titre des diverses grandes options de la législature, l'administration se doit de disposer d'informations suffisantes, objectives et régulières sur l'état de la société et sur l'évolution des principales caractéristiques et activités de celle-ci. Dans ce contexte, les statistiques revêtent une importance capitale tant au stade de la préparation des mesures à mettre en oeuvre par l'Etat, que lors de la prise de décision concernant ces mesures et du contrôle de leur efficacité. Il est indispensable de pouvoir procéder à des comparaisons de faits et appréhender les diverses données statistiques de manière interdisciplinaire, cela à l'échelle non seulement nationale, mais encore internationale. Il importe donc de renforcer dans ce dessein l'appareil statistique dont dispose la Confédération. Aussi le Conseil fédéral:

- soumettra-t-il au Parlement un projet de loi sur la statistique fédérale qui réunira en un texte unique toutes les dispositions sur lesquelles se fonderont les activités de la Confédération en la matière et qui régleront notamment l'organisation de la statistique, la compétence d'ordonner des relevés et la collaboration avec les cantons.

Rendre plus efficaces les mesures de l'Etat dans les domaines social et économique

Il existe diverses possibilités d'améliorer qualitativement l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans les domaines social et économique. A notre avis, deux mesures sont plus particulièrement de nature à atteindre cet objectif: développer l'évaluation législative tout en réduisant de manière sélective la densité normative. Une troisième possibilité consiste à lever les obstacles à la concurrence qui sont inutiles au regard des objectifs visés par l'Etat et qui empêchent un accomplissement efficace des tâches, et à stimuler la concurrence là où des solutions étatiques se révèlent impropres. Toutefois, il est également indispensable de tracer une nette séparation des attributions entre Confédération et cantons ainsi qu'entre pouvoirs publics et secteur privé.

Le développement de l'évaluation législative est de nature à permettre de détecter et de paillier les insuffisances affectant l'exécution des normes légales et de remédier au manque d'efficacité de réglementations existantes, ainsi que d'améliorer l'élaboration de nouveaux textes légaux. Sans doute l'administration connaît-elle déjà divers mécanismes d'évaluation; mais l'on peut encore accroître la qualité des mesures étatiques en améliorant les connaissances que l'on a de leurs effets et de leur économicité. Durant l'été 1987, le Conseil fédéral a pris la décision d'intégrer le thème "Efficacité des mesures étatiques" dans la 5^e série des programmes nationaux de recherche, aux fins de disposer de plus larges bases scientifiques d'appréciation. En sus, il a chargé un groupe de travail d'élaborer des propositions concrètes tendant à améliorer les prévisions touchant les effets de la législation et le contrôle de l'efficacité des normes, ainsi que de déterminer comment réaliser ces propositions. Le Conseil fédéral entend:

- améliorer l'évaluation législative sur la base des données fournies par le Programme national de recherche et des conclusions du groupe de travail.

La réduction de la densité normative vise à prévenir la prolifération de textes, à empêcher que nombre de réglementations de l'Etat aient un caractère trop détaillé, enfin à éviter des révisions par trop fréquentes des textes légaux. A vrai dire, la critique selon laquelle l'Etat produirait trop de lois n'apparaît pas justifiée à tous égards si l'on se réfère aux résultats d'études empiriques tout à fait récentes. Mais il importe de prendre cette critique au sérieux, car une trop forte densité normative perturbe les relations entre le citoyen et l'Etat. A cet égard, relevons que ce n'est pas seulement la Confédération mais aussi les cantons et les communes, ainsi que de nombreuses associations et autres groupements qui contribuent à accroître la densité normative. De plus, un grand nombre de normes juridiques ont une origine internationale. Le Conseil fédéral se propose de contribuer à endiguer l'inflation normative en prenant les mesures ci-après :

- Il y a lieu de déterminer le degré de densité normative lors de toutes les révisions de textes législatifs et lors de l'élaboration de tout nouveau texte, ainsi que de réduire cette densité autant que faire se peut.
- Dans quelques domaines spéciaux (p.ex. droit des assurances sociales, législation agricole, prescriptions techniques et droit régissant la circulation routière), il importe, indépendamment de projets concrets de révision, de déterminer systématiquement les possibilités de réduire la densité normative.

Dans les cas où des solutions étatiques se sont révélées inefficaces, il est possible, en intégrant des éléments de concurrence, d'obtenir davantage de qualité (déréglementation). La concurrence est un facteur de coordination de

l'activité économique; elle est généralement considérée comme un élément stimulant l'innovation. Elle contraint à rechercher l'efficacité et assure une adaptation rapide à l'évolution. Entre réglementations étatiques et libre concurrence il n'y a pas forcément antinomie. La concurrence ne peut fonctionner que dans des conditions générales déterminées qu'il appartient à l'Etat de fixer. Il importe d'aménager ces conditions générales de telle manière que la concurrence puisse fonctionner normalement tout en étant compatible avec les objectifs supérieurs visés par l'Etat. Des éléments de concurrence peuvent être intégrés également dans le champ des activités de l'Etat et lui permettre d'accomplir ses tâches plus efficacement. Il convient donc:

- d'intégrer, durant cette législature, davantage d'éléments de concurrence dans le domaine de l'agriculture. Cela sera possible si le revenu agricole n'est plus garanti par le seul jeu des prix, mais aussi par le versement de paiements directs (p.ex. abrogation de prescriptions sur les prix; davantage de mise aux enchères de contingents; cf. IV, ch. 2.22 Protection du paysage).

Lors de l'élaboration et de la révision de textes légaux, il faut en outre constamment veiller à ce qu'une claire délimitation des tâches entre l'Etat et les particuliers ainsi qu'entre la Confédération et les cantons permette d'accroître l'efficacité des mesures prises par l'Etat. Nous avons procédé ces dernières années à un réexamen systématique du partage des tâches entre Confédération et cantons. Les résultats de ce réexamen ont été consignés dans notre message sur le "1^{er} train de mesures au titre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons". Au début de cette législature, nous présenterons aux conseils législatifs un message relatif au "2^e train de mesures", qui traitera, d'une part, de l'approbation de textes cantonaux par la Confédération et, d'autre part, de divers domaines d'activités de l'Etat (hautes écoles, assurance-invalidité, agriculture, aménagements hydrauliques, pêche, circulation routière, défense nationale militaire).

Effets sur l'état du personnel et aspects financiers

Le programme gouvernemental qui fait l'objet du présent rapport ne saurait être réalisé dans toute son ampleur qu'avec un personnel qualifié et bien motivé. Mais l'accomplissement des tâches de l'Etat est conditionné également par les éléments que sont les autorités, l'administration, la justice, les tâches de police et les dépenses du secteur financier. Dans ce chapitre, nous exposerons brièvement les incidences qu'auront ces divers éléments sur le plan financier.

Pour ce qui est du personnel, la modification du 24 juin 1983 de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales nous oblige à nous en tenir à l'effectif annuel moyen autorisé par les conseils législatifs dans le cadre du budget. Cet effectif est chaque fois diminué par rapport à l'année précédente lorsque les conditions le permettent. En revanche, il ne peut être accru que si le besoin de postes supplémentaires ne peut être satisfait grâce à des mesures de rationalisation, à la suppression de tâches ou encore à des transferts de personnel au sein des unités administratives à tous les échelons, voire entre les départements.

Le Conseil fédéral mettra tout en oeuvre pour s'acquitter des tâches lui incombant avec l'effectif du personnel actuellement autorisé. Toutefois, au cas où il ne parviendrait pas à faire face à des circonstances exceptionnelles, même en observant une stricte discipline dans la gestion des emplois, il se verrait contraint de demander l'octroi de nouveaux postes.

L'accroissement des dépenses de personnel, notamment du montant consacré aux traitements, doit être surtout attribué au renchérissement annuel de 2,5 pour cent sur lequel table le plan financier. Autres causes de cet accroissement: l'augmentation générale des salaires réels qui est envisagée et la révision de la classification des fonctions. Enfin les

modifications d'ordre structurel que devrait subir le corps des agents devrait également induire l'accroissement des frais de personnel. A long terme, l'accroissement moyen provoqué par les promotions, les augmentations ordinaires de traitement, le reclassement de postes de travail et la nécessité de pourvoir des postes vacants dans des fonctions supérieures, oscillera entre 0,5 et 0,7 pour cent par an. Compte a été tenu de cette évolution à raison de 0,5 pour cent par an dans l'estimation des dépenses de personnel. 10 à 11 millions de francs seront consacrés chaque année à la formation du personnel. Dans ce secteur, l'accroissement annuel moyen des dépenses pour la période 1987-1991 sera de l'ordre de 4,5 pour cent.

Les prestations que la Confédération alloue à la Caisse fédérale d'assurance (CFA) sont planifiées selon les nouveaux statuts, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1988. Le nouveau régime n'entraînera pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. La suppression de la participation au rachat d'années de cotisation, l'allègement des charges qu'entraînent les augmentations du gain assuré dues au rechrèissement, de même que la meilleure rémunération des avoirs seront compensés par l'augmentation des cotisations périodiques.

Le solde du compte de la CFA influe sur le compte financier de la Confédération. Les excédents de recettes élevés de la CFA durant la période de planification ne sont pas uniquement dus à l'influence exercée par les nouveaux statuts. L'augmentation des traitements en termes réels et le réajustement de la classification des fonctions engendreront des cotisations uniques et périodiques plus élevées. En 1989, l'excédent de recettes se montera à environ 300 millions pour tomber à quelque 80 millions d'ici 1991.

Le développement de l'informatique exige des moyens adéquats. Dans ce secteur et dans celui du TED les dépenses s'accroîtront en moyenne de 13,6 pour cent par année. Elles

atteindront quelque 360 millions de francs en 1991. La majeure partie des crédits affectés à ce secteur sera consacrée à l'acquisition de matériels et à l'exécution de mandats de services TED.

Les dépenses afférentes aux secteurs "autorités, justice, police et services spéciaux" évolueront comme il suit:

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991	△ % 87-91
	en millions de francs/en %				
Total en millions	1126	1222	1278	1343	
△ % par rapport à l'année précédente	+ 0,6	+ 8,5	+ 4,6	+ 5,1	+ 4,7

Les dépenses afférentes à ces divers domaines s'accroissent dans une mesure légèrement inférieure à la moyenne. La forte augmentation qu'elles accusent en 1989 est due au premier chef aux facteurs que voici: frais de rémunération plus élevés dus à l'accroissement du nombre des postes de travail au sein de l'Administration des douanes, augmentation générale des salaires réels, mesures exceptionnelles prises en faveur de certaines catégories de personnel, engagement d'auxiliaires supplémentaires dans les services de statistique, accroissement des prêts accordés à des coopératives de logement, hausse des dépenses pour l'entretien et la construction de bâtiments destinés à la douane, enfin augmentation sensible des besoins d'installations de traitement électronique des données et de bureautique. L'évolution de ces dépenses est en outre déterminée en particulier par les besoins croissants d'investissements dans le secteur de l'exécution des peines et des mesures, ainsi que par de nouvelles tâches de police dans les domaines de la protection de l'environnement et de la sécurité routière.

Les dépenses du service financier évolueront comme il suit :

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991	Δ %
	en millions de francs/en %				87-91
Total en millions	3315	3165	3343	3269	
Δ % par rapport à l'année précédente	+15,9	- 4,5	+ 5,6	- 2,2	+ 3,4
dont					
Parts des cantons	2243	2154	2344	2256	+ 6,0
Intérêts passifs	1015	961	941	966	- 1,6

Les dépenses du service financier comprennent pour l'essentiel les parts des cantons au produit des impôts fédéraux directs et de l'impôt anticipé ainsi que les intérêts passifs. Elles représentent environ 12 pour cent du total des dépenses. Les dépenses du service financier ne peuvent être influencées directement puisqu'elles sont étroitement liées à l'évolution des recettes et à l'endettement. Les taux d'accroissement desdites dépenses varient fortement d'une année à l'autre. Ces fluctuations sont imputables aux modes de taxation et de décompte pratiqués pour les deux impôts, qui ne manquent pas de se répercuter sur les parts des cantons.

Au début des années huitante, les dépenses pour le service de l'intérêt représentaient encore presque 6 pour cent des dépenses totales. En 1991, cette part ne sera plus que de 3,3 pour cent. Cette amélioration est due à une réduction planifiée de la dette ainsi qu'au niveau relativement bas du taux de l'intérêt supputé. La charge nette des intérêts qui résulte de la différence entre intérêts passifs et produit effectif du capital (sans les intérêts versés par les CFF)

continuera de diminuer. Elle devrait tomber à 560 millions en 1991, pour ne plus représenter que 2 pour cent des recettes, s'inscrivant ainsi au niveau le plus bas enregistré depuis 1974.

V RÉSULTATS DE LA PLANIFICATION FINANCIÈRE DE LA
LÉGISLATURE

1. Résultat et appréciation

Compte financier 1988-91

Tableau 1

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991
<u>Dépenses</u>				
. mio	26 000	27 068	28 624	29 432
. Δ% année précédente	7,3	4,1	5,7	2,8
<u>Recettes</u>				
. mio	27 219	27 356	28 537	28 446
. Δ% année précédente	11,6	0,5	4,3	- 0,3
<u>Résultat</u>	1 219	288	- 87	- 986

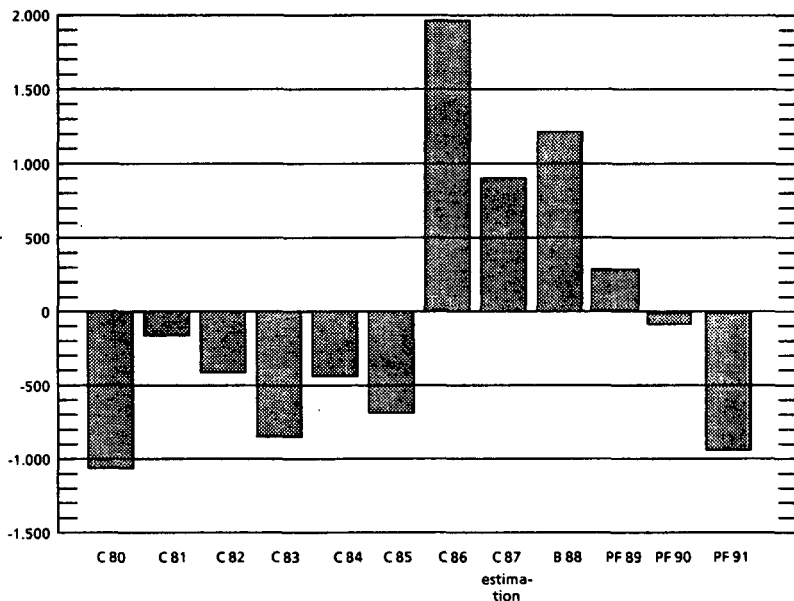
Avec des dépenses s'élevant à 29,4 milliards, le budget de la Confédération atteindra presque le cap des 30 milliards en 1991. Selon les prévisions, les recettes ne parviennent pas à suivre cette évolution. Elles sont estimées à 28,4 milliards pour la fin de la législature, le déficit présumé du compte financier étant ainsi de l'ordre d'un milliard.

Si l'on admet une croissance économique annuelle de 4 pour cent en termes nominaux, la quote-part de l'Etat demeure inférieure à 10 pour cent. Le but consistant à stabiliser quasiment cette dernière serait dès lors réalisé. Il en va de

même pour le second objectif, soit l'équilibre budgétaire, encore que la tendance va nettement dans le sens d'une aggravation de la situation financière. Un fait est néanmoins remarquable si l'on considère les pays qui nous entourent, c'est qu'après quinze ans de déficits, les finances fédérales auront présenté des excédents durant plusieurs années. Après 1986 et 1987, les années 1988 et 1989 devraient en effet aussi accuser des résultats positifs. Nous profiterons de cette période favorable pour reconquérir la marge de manoeuvre perdue. Les remboursements de dettes permettront de réduire encore les charges d'intérêts. On crée ainsi en quelque sorte une réserve-tampon pour les années de vaches maigres.

Résultats du compte financier (en mio de fr.)

Graphique 1



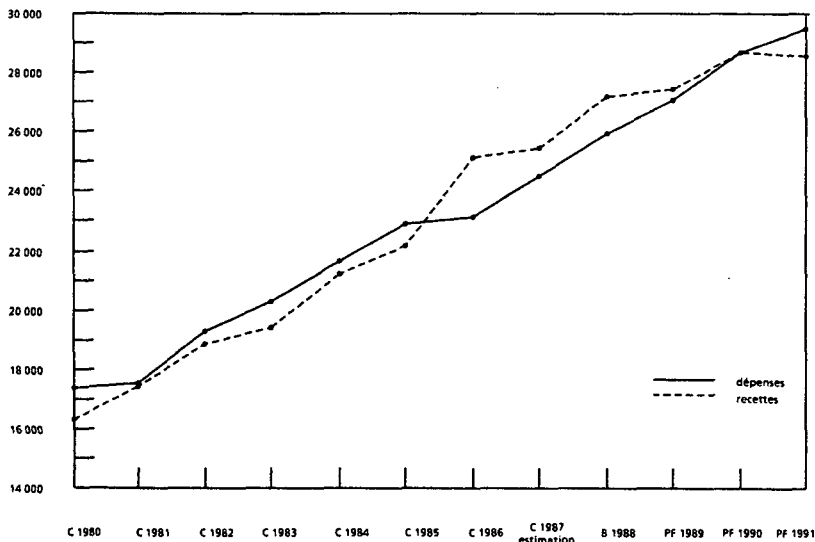
Ces constatations réjouissantes sont cependant troublées par les déficits prévisibles. L'excédent de 1,2 milliard budgété pour 1988 se transformera en un déficit de près d'un mil-

liard en 1991, si les hypothèses se confirment. Il ne saurait hélas être question d'une consolidation durable des finances fédérales. Au contraire, les faiblesses structurelles persistantes du budget de la Confédération - notamment le fait que de nombreuses recettes augmentent moins rapidement que la croissance économique - ont été masquées par la bonne marche de l'économie et la situation qui prévaut sur les marchés financiers. Le ralentissement présumé de la croissance économique et le réajustement induit sur les marchés financiers à la suite du krach boursier ont clairement fait réapparaître ces déficiences. Le compte financier se présenterait sous un jour encore un peu moins favorable si la Caisse fédérale d'assurance ne versait pas, durant les années du plan, d'importants excédents provenant de la révision de ses statuts et des mesures envisagées en matière de traitements (cf. chap. IV, ch. 3.2, Efficacité des mesures prises par l'Etat).

Le développement des recettes et des dépenses 1980-1991

Graphique 2

en mio de frs.



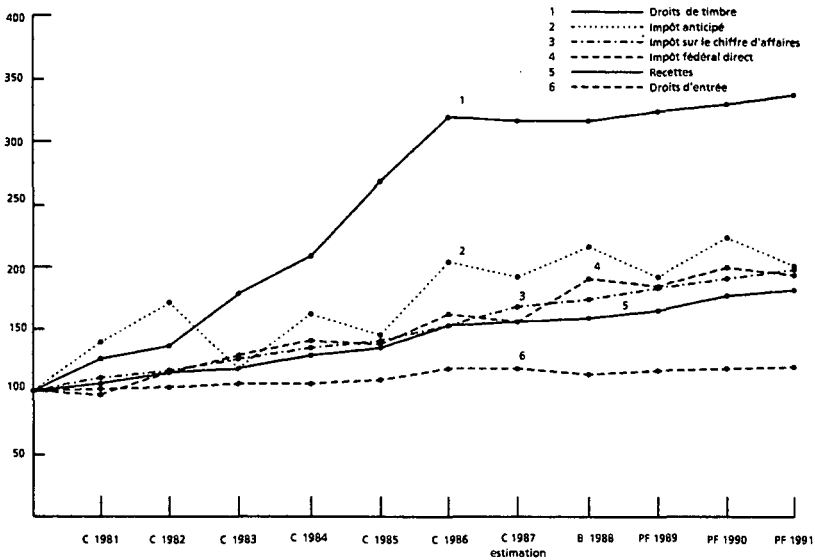
Le Conseil fédéral a arrêté un programme gouvernemental dont la réalisation implique une croissance moyenne des dépenses de plus de 5 pour cent par an. Il a notamment accordé une haute priorité à la protection de l'environnement/sauvegarde des forêts, aux ouvrages paravalanches, aux transports publics et à la recherche, en attribuant à ces domaines des fonds nettement plus importants que jusqu'ici. L'aide au développement et la défense nationale croissent aussi de 2 à 3 pour cent par an en termes réels, soit plus fortement que les dépenses totales.

Nous nous efforcerons de réexaminer périodiquement les tâches et la façon de les exécuter. Il faut notamment considérer qu'avec le remplacement de la réduction linéaire des subventions par un démantèlement sélectif de celles-ci, opéré dans le cadre du programme complémentaire, mais également avec des projets visant à rationaliser l'administration tels qu'EFFI (administration fédérale) et GRAL (certains secteurs du DMF), ainsi qu'avec le premier volet de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la législature écoulée a épuisé une bonne partie du potentiel d'allégement. Or l'attribution proposée des fonds aux divers groupes de tâches correspond aux priorités que s'est fixées le Conseil fédéral. Elle reflète en outre les besoins financiers qu'entraînent les mesures prévues dans les principaux domaines. Pour obtenir des réductions supplémentaires de dépenses, il faudrait procéder à la révision de certaines lois.

L'évolution des recettes est par ailleurs un sujet de préoccupation. On craint un manque à gagner annuel de 1,3 milliard dès 1990 pour le seul impôt fédéral direct. Le programme urgent voté récemment, destiné à alléger la charge fiscale des familles, les pertes d'impôts résultant de la promotion des deuxième et troisième piliers de l'assurance-vieillesse ainsi que les moins-values dues à la compensation institutionnalisée de la progression à froid aggravent encore ces perspectives. Le dynamisme qui caractérisait l'impôt

fédéral direct a ainsi été brisé. D'autres allégements, notamment dans le domaine de l'imposition des entreprises, sont encore à l'étude. Enfin, rappelons que l'ICHA et les droits de timbre feront l'objet d'importantes propositions de réforme de notre part (cf. chapitre IV, chiffre 3.1, Nouveau régime financier).

L'évolution satisfaisante des recettes annoncée pour la première moitié de la législature provient en partie de l'intense activité économique déployée durant les années 1985 et 1986. Un ralentissement se fera sentir pendant la seconde moitié. Alors que l'on prévoit d'abord une augmentation des recettes totales de 4,5 pour cent en moyenne par an au cours des deux prochaines années, cette croissance tombe à 2 pour cent en moyenne par an en 1990 et 1991. Ce recul est essentiellement imputable à la diminution précitée du produit de l'impôt fédéral direct. De plus, environ 17 pour cent de l'ensemble des recettes, soit celles de l'impôt anticipé et des droits de timbre, subissent de fortes variations et les rentrées comportent de nombreux impondérables. Au cas où ces deux impôts marqueraient un sérieux fléchissement, le déficit prendrait rapidement des proportions inadmissibles. Enfin, l'érosion d'importantes recettes de la Confédération, qui n'a pratiquement pas été perceptible ces dernières années grâce au faible renchérissement, ne manquera pas de se faire sentir plus durement si la hausse des prix s'accroît. Ces évolutions dans la structure des recettes appellent à la prudence, voire à une extrême réserve. Nous ne saurions en outre les accepter sans réagir. La révision du régime financier, qu'il y a lieu d'entreprendre durant la prochaine législature, devra tenir compte de ces faiblesses structurelles.



Comme il ressort clairement du plan financier, le budget de la Confédération ne parvient même pas à assumer tous les allègements décidés jusqu'ici au titre de l'impôt fédéral direct. Or il est nécessaire de trouver des mesures de compensation équivalentes pour assainir durablement les finances fédérales. Le déficit pronostiqué pour 1991 en témoigne de façon éloquent. Rien ne serait dès lors plus faux que d'abaisser la quote-part fiscale en prétextant que la caisse fédérale est actuellement saine. Il s'agit au contraire de maintenir aussi longtemps que possible la présente situation favorable, de manière à conférer une assise solide au nouveau régime financier. Les finances de la Confédération inspirent confiance si elles sont équilibrées, ce qui est essentiel pour une réception favorable des propositions financières. L'éclaircie budgétaire passagère n'est donc pas une raison valable pour faire preuve d'insouciance, elle doit au contraire être utilisée en vue d'une nouvelle réglementation.

2. Evolution des recettes

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

Recettes fiscales (mio de fr.)

Tableau 2

	B 1988	PF 1989	PF 1990	PF 1991	ØΔ% 1) 1987-91	ØΔ% 1) 1983-87
Impôts sur le revenu et la fortune	11 524	11 083	12 030	11 589	4,7	7,4
dont						
Impôt fédéral direct	6 500	6 300	6 800	6 600	6,1	4,2
Impôt anticipé	2 700	2 400	2 800	2 500	5,7	8,0
Droits de timbre	2 200	2 250	2 300	2 350	0,5	16,9
Prélèvement sur la consommation	13 896	14 183	14 598	14 949	3,4	5,0
dont						
Impôt sur le chiffre d'affaires	8 350	8 700	9 050	9 400	5,3	6,2
Impôt sur le tabac	800	800	800	800	-	4,1
Redevances routières	291	299	309	318	4,3	-
Taxes d'orientation	762	740	744	725	1,0	1,9
Droits d'entrée	970	980	990	1 000	1,6	0,5
Droits sur les carburants	2 630	2 570	2 610	2 610	- 0,2	2,0
Total recettes fiscales	25 420	25 266	26 628	26 538	4,0	6,0

1) croissance annuelle moyenne dans la période 19.. à 19..

2.1 Impôt fédéral direct

Les recettes provenant de l'impôt fédéral direct ont présenté dans le passé des taux de croissance supérieurs à la moyenne. C'est pourquoi la part qui leur revenait dans les recettes fiscales globales passa de 16 pour cent en 1960 à plus d'un quart selon le rendement budgété pour 1988. Le dynamisme de cet impôt s'amenuise toutefois d'une manière très

perceptible. Alors que l'on enregistrerait en moyenne entre 1960 et 1980 des taux de croissance annuels de plus de 10 pour cent, ils chutèrent de 1980 à 1986 jusqu'à un peu plus de 8 pour cent.

Les années à forts revenus 1985 et 1986 constituent la base de rendement de l'impôt fédéral direct pour les années 1988 et 1989. Durant la période de taxation 1987/88, le revenu des personnes physiques a augmenté de près de 11 pour cent par rapport à la période précédente, et le produit réalisé par les personnes morales, de 30 pour cent. Pour le plan financier des années 1990 et 1991, l'impôt fédéral direct sera calculé d'après le revenu et le produit réalisés dans les années 1987 et 1988. On estime que le revenu des personnes physiques augmentera de 10 pour cent par rapport à la période précédente, et le produit des personnes morales, de 16 pour cent. Le rendement fiscal enregistrera toutefois les pertes de recettes précitées se chiffrant au total à quelque 1,3 milliard. Rappelons que les pertes de recettes dues aux possibilités de déduction offertes par la loi sur la prévoyance professionnelle s'élèvent à 400 millions par année. Le "programme immédiat pour des impôts favorables à la famille", décidé lors de la session d'automne du Parlement, réduira les recettes de 365 millions de francs par année. Il conviendra en outre de prendre en compte une compensation des effets de la progression à froid parce que le renchérissement accumulé entre le 31 décembre 1983 et le 31 décembre 1987 devrait dépasser les 7 pour cent prescrits dans la loi fédérale du 7 octobre 1983. Les pertes de recettes qui en résultent s'élèveront à 550 millions de francs par année. Aucune déduction n'a été prise en considération pour d'éventuels allègements à l'adresse des personnes morales.

On prévoit que le produit de l'impôt fédéral direct augmentera de 6 pour cent en moyenne par an durant la période de 1987 à 1991.

2.2 Impôt anticipé

Le produit de l'impôt anticipé correspond au solde des rentrées et des remboursements. Compte tenu de la procédure de remboursement dans des conditions d'intérêt normales, ce produit est tributaire du rythme bisannuel typique. Il est en forte augmentation les années paires, et en régression les années impaires.

Durant la période de planification, les rentrées de l'impôt anticipé augmenteront vraisemblablement de 7,5 pour cent en moyenne par an. En 1991, elles devraient dépasser nettement la limite des 15 milliards. Cet accroissement notable des recettes est dû essentiellement à l'augmentation des rentrées provenant des dividendes des actions. La situation de rendement et la politique des dividendes de la plupart des entreprises ne devraient pas être foncièrement affectées par le récent effondrement boursier. On part en outre du fait que les obligations et les avoirs de la clientèle auprès des banques se développeront presque au même rythme que la croissance économique, alors que le niveau et la structure des intérêts devraient correspondre dans une large mesure aux valeurs actuelles.

Les remboursements de l'impôt anticipé se sont inscrits ces dernières vingt années à la hausse par rapport aux rentrées (quota de remboursement). Ce développement doit surtout être mis sur le compte de l'augmentation exceptionnelle des remboursements à des requérants étrangers. De nombreuses conventions de double imposition ont été passées ces dernières années avec l'étranger. La dynamique de cette catégorie devrait se poursuivre sans interruption ces quatre prochaines années. On peut en outre admettre que l'importance des investisseurs institutionnels attachant une grande valeur au rendement sera de plus en plus marquée. C'est pourquoi le taux de croissance annuel des remboursements est en moyenne légèrement supérieur à celui des rentrées. Compte tenu de ce fait, le produit brut de l'impôt anticipé ne présentera plus

les taux de croissance élevés que l'on enregistrait dans le passé. En moyenne, l'accroissement annuel sera probablement encore de 5,7 pour cent.

2.3 Droits de timbre

Depuis les années quatre-vingt, le produit des droits de timbre s'est développé d'une manière extrêmement dynamique. De 1980 à 1986, il a augmenté de plus de 20 pour cent par an. Les causes de cette évolution résident dans le changement structurel des marchés financiers, dans l'intense activité boursière caractérisée par des cours à la hausse, ainsi que dans le remplacement du financement traditionnel à l'aide de crédits par l'émission de certificats de dettes (securitization). Les droits de timbre contribuèrent ainsi dans une large mesure à l'équilibre du compte financier. La part qui leur revient dans les recettes fiscales globales passa d'un bon 4 pour cent en 1970 à plus de 9 pour cent en 1986. Ce quota aurait toutefois plutôt tendance à s'inscrire de nouveau à la baisse.

Les prévisions relatives au produit des droits de timbre sont assombries par des difficultés particulières parce que les événements peuvent prendre rapidement une nouvelle tournure tant sur les marchés des émissions que sur les places boursières (marchés secondaires). Le récent krach boursier d'octobre 1987 le montre de nouveau clairement. L'effondrement des cours des actions réduit le droit de négociation sur chaque action. Il y a tout lieu de croire que cet effet a toutefois été partiellement compensé - du moins dans une période transitoire - par un plus grand volume du chiffre d'affaires. Lorsque, plus tard, ce volume se sera de nouveau stabilisé à un niveau inférieur, le produit des droits de négociation s'en trouvera diminué.

Et ce produit-là constitue les deux tiers de l'ensemble des droits de timbre. En ce qui concerne les droits d'émission, le niveau actuel ne pourra guère être tenu, d'une part,

parce que les besoins en capitaux auraient plutôt tendance à plafonner ou à régresser par suite d'une propension affaiblie à investir, et d'autre part, parce que les possibilités d'obtenir des agios élevés et de réaliser des bénéfices sur les cours se sont amenuisées.

L'incertitude relative à l'évolution de la situation sur le marché des émissions et sur les places boursières - évolution dépendant entre autres de l'attitude des gouvernements et des banques d'émission - rend extrêmement difficile l'établissement de prévisions quant aux droits de timbre pour la période du plan financier. En 1987, le produit des droits de timbre devrait s'élever à 2,3 milliards, chiffre qui se situe pratiquement au même niveau que l'année précédente. Vu le fléchissement des cours sur les places boursières, les recettes de 1988 se situeront dans le meilleur des cas au même niveau qu'en 1987. Pour les années du plan financier, on compte avec un accroissement annuel de 50 millions. Si le fléchissement des cours de la bourse devait cependant s'aggraver par rapport au niveau actuel, il conviendrait alors de revoir les prévisions.

2.4 Impôt sur le chiffre d'affaires (IChA)

Avec un tiers des recettes fiscales, l'IChA constitue la principale source de recettes de la Confédération. Pour compenser la suppression en cours des droits de douane, les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires ont dû être augmentés à plusieurs reprises, si bien que depuis 1970 les recettes ont augmenté en moyenne de 10 pour cent par an. Cette augmentation est nettement plus forte que celle du produit national brut. L'IChA devrait continuer à être le pilier du budget de la Confédération parce qu'il bénéficiera d'une demande soutenue en biens de consommation et qu'il profitera - au moins durant la première moitié de la législature - d'un quota d'investissement encore satisfaisant.

Pour la période de la législature, le produit de l'ICHA correspondra à l'estimation de la croissance économique. Vu l'importance que prennent de plus en plus les services actuellement exonérés par rapport à la consommation de biens, l'ICHA perdra peu à peu du terrain. Il est toutefois bien clair que l'on ne pourra pas renoncer indéfiniment à l'imposition d'au moins quelques prestations de services. L'élimination de la taxe occulte sur les investissements, qui fut demandée par une motion, se chiffrera par une perte de recettes de 1,5 milliard par an au maximum. Il existe un large consensus pour que soit instaurée une compensation de ces pertes dans le cadre de l'imposition indirecte (cf. chap. IV, chif. 3.1, Nouveau régime financier).

2.5 Recettes douanières

Les droits d'entrée stagnent depuis les années septante, plusieurs abaissements tarifaires (exemple: Tokio-round) ayant été opérés dans le cadre du GATT et des accords de libre-échange signés avec la CE. En outre, la Suisse est pratiquement le seul pays qui connaisse le système des droits calculés selon le poids et la quantité. C'est pourquoi en période de fort renchérissement, notamment, les recettes douanières ne parviennent pas à suivre l'évolution économique. Aussi leur part dans l'ensemble des recettes fiscales est-elle tombée de près d'un quart en 1960 à moins de 5 pour cent aujourd'hui.

On prévoit que les droits d'entrée croîtront d'un pour cent en moyenne par an durant la législature. Cela signifie que leur produit diminuera en termes réels, puisque l'on admet un renchérissement annuel de 2,5 pour cent. Le Tokio-round s'étant terminé en 1987, il ne faut plus s'attendre à des pertes de recettes à ce titre durant les années du plan financier. En revanche, le léger ralentissement présumé de la conjoncture freinera les importations.

Les droits et la surtaxe sur les carburants subissent également une érosion. Non seulement sont-ils calculés en fonction du poids et de la quantité, mais on assiste à un phénomène de saturation. Le parc des véhicules à moteur augmente beaucoup plus lentement que durant les années septante, et les moteurs consomment moins de carburants. La part de l'imposition des carburants dans les recettes fiscales a baissé de 17 pour cent en 1970 à 11 pour cent en 1986. Telle qu'on l'envisage, la réduction de la surtaxe perçue sur l'essence sans plomb entraînerait encore une perte de recettes de quelque 150 millions par année. On compte avec une diminution des rentrées de 0,2 pour cent en moyenne par an durant la législature.

3. ASPECTS ÉCONOMIQUES

3.1 Les investissements de la Confédération et de ses régies

En procédant à des investissements, la Confédération contribue à développer et à renouveler le capital réel de notre économie. La modernisation constante des machines et des installations joue un grand rôle pour le maintien de sa compétitivité sur les marchés étrangers. Les nouvelles générations de machines sont supérieures aux anciennes sur le plan de la qualité, de l'efficacité et de la productivité. Le renouvellement des bâtiments et des équipements suppose un taux d'investissement adéquat sur de longues périodes. Outre les dépenses figurant dans le compte d'Etat sous les investissements, il importe de considérer également les prestations de la Confédération dans le domaine de l'enseignement et de la recherche pour garantir une utilisation efficiente de l'appareil de production et assurer la compétitivité des fournisseurs suisses sur le marché mondial.

Les investissements de la Confédération comprennent ceux qu'elle effectue pour ses propres besoins, les contributions

d'investissement à des tiers, aux entreprises et établissements fédéraux, aux cantons et aux communes ainsi que les prêts et les participations. Ce sont traditionnellement les contributions d'investissement qui prédominent, leur proportion dans les dépenses de la Confédération destinées aux investissements approchant les 70 pour cent. La part du lion (plus de 90%) revient aux cantons, qui consacrent ces fonds essentiellement à la construction de routes.

Les contributions étant accordées selon la capacité financière des destinataires, la Confédération exerce un important rôle de redistribution. Les taux de subventionnement en partie élevés stimulent certes les investissements des cantons et des communes, mais l'on ne saurait nier le risque de projets surdimensionnés et, partant, d'une utilisation non optimale des ressources.

Avec 8,5 pour cent, les contributions d'investissement accusent également l'augmentation annuelle moyenne la plus forte durant la législature. Selon le plan financier, l'ensemble des dépenses d'investissement de la Confédération croissent de 6 pour cent en moyenne par an, dépassant ainsi d'environ une unité de pourcentage l'accroissement des dépenses totales de la Confédération.

Pour mieux pouvoir apprécier les investissements sur le plan fédéral, il faut aussi prendre en compte ceux des CFF et des PTT. Pris ensemble, ces derniers dépassent nettement les investissements de la Confédération, leur part dans les investissements consolidés approchant 60 pour cent. D'après le plan d'investissement à moyen terme, les investissements des CFF présentent une croissance moyenne supérieure à ceux de la Confédération. Comme on s'y attendait, les investissements prévus pour RAIL 2000 augmentent fortement. Budgétés à 30 millions pour 1988, ils devraient atteindre quelque 340 millions en 1991.

Le volume des investissements des PTT est presque aussi élevé que celui de la Confédération. Leur taux de croissance moyen est toutefois inférieur à celui de la Confédération et des CFF durant la législature.

Investissements

	<u>B 1988</u>	<u>PF 1989</u>	<u>PF 1990</u>	<u>PF 1991</u>	<u>% 87-91</u>
	millions de fr. / en %				
<u>Confédération</u>	<u>3209</u>	<u>3558</u>	<u>3718</u>	<u>3853</u>	<u>+ 6,2</u>
- Investissements propres	517	555	574	627	+ 7,2
- Contributions d'investissement	2197	2493	2668	2789	+ 8,7
- Prêts et participations	495	510	476	437	- 5,7
<u>CFF (montants nets)¹⁾</u>	<u>1295</u>	<u>1461</u>	<u>1495</u>	<u>1553</u>	<u>+ 8,3</u>
dont					
- Installations ferroviaires	829	897	985	1141	+ 10,2
- Matériel roulant	351	427	362	281	+ 5,3
<u>PTT</u>	<u>2952</u>	<u>3129</u>	<u>3229</u>	<u>3261</u>	<u>+ 5,4</u>
dont					
- Equipements de télécommunications	2192	2385	2447	2508	+ 5,9
- Immeubles	440	397	436	427	+ 2,9
<u>Total</u>	<u>7456</u>	<u>8148</u>	<u>8442</u>	<u>8667</u>	<u>+ 6,3</u>

1) sans les contributions de tiers (p.ex. du canton de Zurich pour le chemin de fer urbain)

L'ensemble des investissements inscrits au plan financier de 1987 à 1991 augmentent de plus de 6 pour cent en moyenne par an, taux supérieur de deux unités à l'accroissement présumé du produit intérieur brut. Les investissements des CFF ser-

vent entre autres à rendre les transports publics plus attractifs, contribuant de ce fait à la croissance qualitative. Ces investissements sont également souhaitables du point de vue écologique puisqu'ils tendent à freiner l'extension du trafic privé.

3.2 Effets conjoncturels

Entre les finances publiques et notre économie dans son ensemble, il existe un tissu complexe d'interactions. Or il y a lieu de distinguer les incidences à court terme de celles qui s'observent à long terme. L'Etat a par exemple la possibilité d'exercer une influence à long terme sur ses investissements (dotation en capital réel), sur l'encouragement de la formation et de la recherche (niveau de qualification) et sur l'aménagement des conditions générales (densité normative, structure du système fiscal, paix sociale). A court terme, l'Etat peut influencer sur la demande globale par des mesures prises tant sur le plan des recettes comme des dépenses afin d'assurer durablement un taux élevé de l'emploi (politique conjoncturelle).

Il est naturellement très difficile de savoir quels effets conjoncturels émanent du budget 1988 et lesquels sont induits par le plan financier de la législature 1989-1991. Cela ne dépend pas seulement du résultat du compte financier et de ses variations pendant la période considérée, mais également de la structure des recettes et des dépenses.

Sans vouloir entrer dans les détails, relevons à ce propos ce qui suit: Nous admettons que la croissance réelle sera modérée et qu'elle ralentira quelque peu au cours de la législature 1987-1991. A moins de subir d'importants chocs venant de l'extérieur, nous osons compter pratiquement avec le plein emploi.

Le fait que les résultats des comptes financiers de la législature passent d'un excédent d'un milliard à un déficit

du même ordre malgré la prévision du plein emploi indique un effet expansif du budget de la Confédération. Cette évolution est acceptable au vu du ralentissement présumé de la croissance. On la doit en partie aux facteurs automatiques de stabilisation, en particulier à certains impôts fédéraux indirects et à des contributions aux assurances sociales. En raison du décalage entre la taxation et l'encaissement des impôts, l'impôt fédéral direct produit par contre un effet procyclique. Bien que les corrections apportées ces derniers temps aient quelque peu atténué cet effet, on ne peut pas à proprement parler d'un impôt adapté à la politique conjoncturelle.

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

La quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale sont des indicateurs de la grandeur du secteur public et des charges que l'Etat impose au citoyen. Ils jouent à ce titre un rôle important dans le débat public. La quote-part de l'Etat définit le rapport entre les dépenses publiques (y compris celles des entreprises et établissements fédéraux ainsi que des assurances sociales) et le produit intérieur brut. Quant à la quote-part fiscale, elle représente le rapport entre les recettes fiscales (contributions aux assurances sociales comprises) et le produit intérieur brut.

La quote-part de l'Etat indique dans quelle mesure les tâches sont réparties entre l'Etat et l'économie. Une quote-part élevée signifie "davantage d'Etat" qu'une faible quote-part. Il convient toutefois d'interpréter cet indicateur avec prudence. La quote-part de l'Etat est en effet uniquement un coefficient et ne constitue pas la fraction d'une entité. Elle comprend les doubles imputations telles que les subventions fédérales aux assurances sociales.

De plus, elle ne renseigne pas sur le degré d'intervention des activités publiques. Une grande part de l'influence de l'Etat s'exerce par des normes juridiques, qui peuvent être aménagées de manière fort différente sans que la quote-part change pour autant. La structure des dépenses fédérales et la qualité des prestations publiques ne se répercutent pas non plus sur la quote-part de l'Etat, mais elles sont d'une importance éminente pour l'évaluation des activités publiques. La quote-part de l'Etat n'est donc pas un paramètre indiquant la contribution de l'Etat à la valeur ajoutée et au bien-être des citoyens, mais seulement un indice comportant une certaine valeur significative par rapport à une période donnée.

En 1986, la quote-part de la Confédération ne s'élevait qu'à 9,5 pour cent. Elle est pratiquement demeurée stable depuis 1976, c'est-à-dire qu'elle a oscillé autour de cette valeur. Durant la nouvelle législature également, le Conseil fédéral est déterminé à stabiliser la quote-part des dépenses de la Confédération dans le produit intérieur brut, bien que des nouvelles tâches nous attendent dans les domaines réputés prioritaires et que, vu la politique restrictive des dépenses pratiquée depuis plus de dix ans et les mesures de rationalisation prises par l'administration, il reste peu de marge de manoeuvre pour redimensionner les tâches. Si les hypothèses concernant l'évolution économique se réalisent plus ou moins, la quote-part des dépenses fédérales oscillera entre 9,5 et 10 pour cent durant la législature 1987-1991. Pour obtenir ce taux, il a fallu comprimer sérieusement les demandes de crédit des départements lors de l'établissement du plan financier. Il importera cependant encore davantage de garder à l'esprit cet objectif lors de la réalisation du plan. Tout au plus serait-il justifié de s'en écarter en cas de difficultés économiques qui obligerait la Confédération à prendre des mesures en faveur de l'emploi, pour les surmonter.

Un autre critère dont il est beaucoup question dans les débats politiques est la quote-part fiscale. Elle indique dans quelle mesure les revenus sont dérivés par les pouvoirs publics et les organismes paraétatiques pour l'exécution de tâches publiques. En 1986, la quote-part fiscale (impôts et contributions aux assurances sociales, sans la prévoyance professionnelle) atteignait 32,8 pour cent. La Confédération, les cantons et les communes ainsi que les assurances sociales y participaient avec respectivement 9,8, 12,6 et 10,4 pour cent. Si l'on y inclut la prévoyance professionnelle, les taxes en faveur des assurances sociales s'élèvent à environ 15 pour cent. La forte augmentation de la quote-part fiscale observée depuis 1970, où elle se chiffrait à 23,8 pour cent, provient notamment des relèvements d'impôts, encore que les cantons et les communes les ont davantage majorés que la Confédération. Mais la progression de la quote-part fiscale est principalement due à la hausse des contributions aux assurances sociales (1970: 5,6%; 1986: 10,4%; sans la prévoyance professionnelle).

Tous les niveaux des administrations publiques ont décidé ces dernières années des mesures visant à alléger les impôts directs (compensation des effets de la progression à froid, possibilités de déductions accrues en vertu de la loi sur la prévoyance professionnelle, allègements en faveur des familles). Ce sont avant tout les personnes physiques qui en bénéficient. Ces mesures déploieront essentiellement leur effet durant la nouvelle législature, de sorte que la quote-part fiscale risque de baisser légèrement à l'avenir.

Après la révision de l'impôt fédéral direct, nous entendons proposer, durant la présente législature, de transformer le régime financier, notamment dans le domaine de l'imposition indirecte. Compte tenu de l'évolution démographique et des lacunes qu'il faut encore combler dans le système des assurances sociales, il sera difficile à moyen ou long terme de stabiliser la quote-part fiscale. Il importe d'autant plus de ne pas épuiser la quote-part acceptable lorsque les

finances publiques sont équilibrées, en créant pour ainsi dire une réserve. Pour couvrir un éventuel besoin financier des assurances sociales, il existe toutefois d'autres solutions que celle qui consiste à exiger une participation accrue des cotisants en pour-cent du salaire.

4. PERSPECTIVES

L'évolution que reflète le plan financier appelle à la prudence. Les recettes ne suivent plus la croissance économique. Nous tenterons d'éliminer ce défaut avec la réforme du régime financier. En revanche, malgré les mesures d'économie rigoureuses, les dépenses augmentent un peu plus rapidement que l'essor économique.

Vu la situation et les problèmes que nous réservent les années nonante, il serait faut de s'abandonner à l'euphorie en considérant la santé actuelle des finances. Des charges supplémentaires nous attendent dans des secteurs importants et coûteux. La protection de l'environnement et la mise en oeuvre de la stratégie de lutte contre la pollution atmosphérique exigeront des adaptations non seulement de la part de chaque individu. La Confédération sera sans doute également appelée à s'engager dans une plus forte mesure. La forêt est sérieusement menacée. La protection de l'habitat et des artères vitales contre les avalanches devient toujours plus précaire. Nous devons compter avec la nécessité de construire des ouvrages de remplacement coûteux dans ce domaine. Les fonds requis à cet effet ont d'ores et déjà été augmentés considérablement. Nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir afin de conserver aux populations leur habitat dans les vallées menacées.

L'AVS connaît aujourd'hui encore une situation satisfaisante. Pour des raisons démographiques, celle-ci se détériorera toutefois dans les années nonante. Le vieillissement de la population entraînera une forte augmentation des rentes.

Reste à savoir comment cette impasse financière pourra être résolue. Pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi, il faudrait autant que possible éviter d'exiger de la part des cotisants une participation accrue en pour-cent du salaire. Il s'agit par ailleurs de maintenir le niveau actuel des prestations, voire de combler certaines lacunes. Les finances fédérales risquent donc d'être grevées dans une plus large mesure par l'évolution démographique. Mais le vieillissement de la population n'aura pas pour seul effet de renchérir l'assurance-vieillesse. Il renforcera également l'explosion des coûts de la santé. Il convient notamment de mentionner à ce propos la maladie du SIDA. Les mesures visant à la prévenir et à la combattre nécessiteront sans doute d'importants moyens financiers.

Les transports publics sont un autre secteur en forte expansion. Dans le passé, nous avons par trop axé sur le trafic privé nos structures d'implantation, nos loisirs et nos formes de travail. Comme on ne lui a jamais imputé entièrement les coûts qu'il occasionnait, les données du marché ont été faussées. Nous en payons aujourd'hui le prix. Cette évolution pourra sans doute être corrigée quelque peu à long terme. Un pas important dans cette direction sera franchi avec RAIL 2000. Avec ce grand projet de communication et la nouvelle transversale ferroviaire à travers les Alpes, dont il est d'ores et déjà question, se dessinent des évolutions qui ne seront pas sans effet sur les dépenses de la Confédération.

Enfin, l'avance irrésistible des nouvelles technologies ne s'arrête pas devant une armée, fût-elle de milice. Pour que notre défense soit crédible, il faut que l'armée suisse dispose toujours des meilleures armes. Les progrès fulgurants de la technique exigent des moyens financiers sans cesse accrus en termes réels pour maintenir le niveau de défense ou l'effet de dissuasion face à un ennemi potentiel. Nous avons déjà relevé les faiblesses structurelles de ces dernières. Le plan financier tient compte du manque à gagner

provenant de la compensation de la progression à froid ainsi que des pertes de revenus résultant du programme urgent et de la prévoyance-vieillesse. Il ne contient en revanche pas les allègements proposés au titre de l'imposition des entreprises ni les conséquences du nouveau régime financier. Ces mesures se répercuteront sur le plan financier dès 1992.

Ces évolutions à moyen terme, dont les effets se feront sentir au-delà de 1991, nous appellent à la prudence. Une réduction de la quote-part de la Confédération nous paraît en tout cas irréaliste sous ces auspices. Nous devons au contraire mobiliser toutes nos forces pour obtenir au moins un consensus sur la manière de stabiliser tant soit peu cette quote-part. Conscients de ces faits et des conditions nécessaires à l'équilibre des finances, nous vous soumettrons par conséquent des propositions visant à réviser le régime financier de façon qu'il puisse durer au-delà de l'an 2000.

Liste des objets des Grandes lignes de 1987-1991

(Projets classés en deux catégories: ceux qui seront soumis au Parlement au cours de la première moitié de la législature et ceux qui le seront au cours de la deuxième moitié de la législature)

Liste des objets des Grandes lignes de 1987 - 1991

Objet	Chiffre du rapport (chapitre IV)	Répercussions financières dès en millions de francs par an	
<u>I. Objets qui seront traités au cours de la première moitié de la législature</u>			
- Rapport sur les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods	1.1		
- Intégration européenne: divers rapports et conventions	1.1		
- Garantie contre les risques à l'exportation: rapport sur la situation actuelle et les perspectives (év. rapport)	1.1		
- Loi sur la statistique fédérale	1)	1990	non encore chiffrables
- Révision de la loi sur l'assurance-chômage	1)		
- Loi sur la protection des données	2.17	1991	1-2
1) Projet qui ne fait pas l'objet d'un commentaire particulier dans le rapport.			

- Révision de la loi sur la protection de l'environnement	2.21	1990/91	non encore chiffrables
- Introduction de taxes écologiques	2.21	1990/91	non encore chiffrables
- Loi sur les forêts (y compris AF urgent)	2.22	1990	50-70
- Rapport sur les mesures actuelles et annoncées en matière d'aménagement du territoire: programme de réalisation	2.22	1988	0,1-0,8
- Révision de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne	1)	1991	3
- Loi fédérale sur le droit foncier rural	2.22		
- Arrêté fédéral sur l'économie sucrière	2.22	1990	25
- Arrêté fédéral instituant des mesures en faveur de la viticulture	2.22	1990	2
- Nouvelle transversale ferroviaire à travers les Alpes	2.23		prochaines législatures
- Révision de la loi sur la navigation aérienne	1)		
- Rapport sur les divers scénarios énergétiques	2.24		

1) Projets qui ne font pas l'objet d'un commentaire particulier dans le rapport.

- Loi sur l'énergie nucléaire	2.24		
- Révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques	2.24		
- 10e révision de l'AVS	2.31		aucune charge supplémentaire prévue
- Révision de la loi fédérale sur l'assurance militaire	1)		aucune charge supplémentaire prévue
- Loi sur les denrées alimentaires	2.32	1990	1
- Loi sur la protection contre les radiations	2.32	1989	3
- Révision du régime financier	3.1		prochaine législature
- Révision du statut de la monnaie	1)		
- Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (second train de mesures)	3.2	1991	sans effet sur le budget
- Décentralisation de l'administration fédérale	1)	1990	40-60 ²⁾
- Révision de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite	1)		

1) Projets qui ne font pas l'objet d'un commentaire particulier dans le rapport.

2) Investissements uniques pour l'achat de terrain et les constructions, répartis sur cinq ans.

- Rapport sur la stratégie de lutte contre la pollution de l'air: état d'avancement de l'exécution des mesures	2.21		
- Révision de la loi sur l'aménagement du territoire	2.22		
- Rapport sur les grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire	2.22		
- Révision de la loi sur l'agriculture	2.22	1991	130
- Loi générale sur la coordination des transports	2.23		
- Loi sur les redevances routières	2.23		sans effet sur le budget
- Révision de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants	2.23		
- Révision de la loi sur les routes nationales	2.23		
- Révision de la législation sur les chemins de fer et sur le service postal	2.23		
- Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales	2.23		
- Loi sur l'énergie	2.24		
- Révision de la loi sur l'assurance-maladie	2.32		

- Loi-cadre relative à la surveillance des marchés financiers 1)

- Révision du code pénal suisse et du code pénal militaire: délits contre le patrimoine et faux dans les titres (y compris la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays) 1)

1) Projets qui ne font pas l'objet d'un commentaire particulier dans le rapport

Remarque: Les travaux en vue de la révision totale de la Constitution fédérale se poursuivent au sein de l'administration. Le projet de révision sera vraisemblablement soumis au parlement au cours de la législature 1991-1995.

Autres projets de la législature 1987-1991

La liste qui suit donne un aperçu des autres projets de lois et d'arrêtés fédéraux ainsi que des rapports qui sont prévus pour la présente législature. Il s'agit sans exception de projets de moins grande portée (prorogation d'arrêtés fédéraux, modification de lois, etc.) et d'arrêtés de financement. A noter que les messages relatifs aux constructions ne figurent pas sur cette liste.

Autres projets de la législature 1987-1991

A. Actes législatifs et rapports

La Suisse dans le monde. Intégration européenne

- Codification du droit des gens (transfert à l'Etat successeur des droits et obligations découlant de traités: droit de l'achat international des biens)
- Conventions de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclues sous l'égide de l'ONU (conventions internationales concernant les droits de l'homme; accord sur la lutte contre la torture)
- Divers accords internationaux dans les domaines suivants: entraide judiciaire internationale en matière civile et pénale (convention relative à la lutte contre les enlèvements d'enfants, transfèrement des personnes condamnées, convention de la Haye, convention d'extradition, convention d'entraide judiciaire, protection des appellations d'origine); réfugiés; protection de l'environnement et des animaux (zones humides, protection des animaux, protection de la couche d'ozone); transports (trafic ferroviaire international, transport des conteneurs, navigation aérienne, accords sur les tarifs douaniers); navigation maritime et intérieure (règles concernant l'attitude à adopter lors des conférences sur la répartition des lignes), navigation sur le Rhin, navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano); postes et télécommunications (Actes du Congrès postal universel, accord international sur les télécommunications); énergie (énergie nucléaire, centrales hydroélectriques); conventions sur la sécurité sociale.
- Participation aux accords internationaux sur les produits de base
- Accord relatif aux transports combinés internationaux rail/route de marchandises (ATC)
- Convention européenne sur les actes de violence et les excès commis par des spectateurs lors de manifestations sportives
- Conventions de Vienne sur le droit régissant les traités
- Protocole sur les privilèges et immunités d'EUMETSAT (organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques) ainsi que d'INMARSAT (organisation de télécommunications par satellites)
- Convention sur l'entraide en cas de catastrophe ou d'accident grave
- Traité de l'Antarctique
- Divers accords d'indemnisation (RFA, URSS, etc.)
- Divers prêts à la FIPOI
- Participation aux facilités d'ajustements structurels du Fonds monétaire international
- Accords entre la CE et l'AELE sur la compétence judiciaire et l'exécution de décisions judiciaires en matière civile et commerciale
- Convention européenne relative au pays du premier asile

- Modification de l'Acte constitutif du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes

Politique de sécurité

- Révision de la loi fédérale sur l'organisation militaire
- Réorganisation du Commandement des troupes d'aviation et de DCA
- Révision de l'organisation des troupes
- Rapport concernant l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe
- Rapport intermédiaire sur la politique de sécurité

Innovation - Travail - Culture

- Arrêté fédéral relatif à la participation aux programmes européens visant à encourager le perfectionnement professionnel et la mobilité de la main-d'oeuvre
- Arrêté fédéral relatif à la participation aux programmes européens visant à encourager la recherche et la coopération scientifique
- Loi sur le cinéma

Protection de l'environnement et du paysage.

Infrastructure

- Révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage (y compris les monuments historiques)

- Révision de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

- Révision de la loi sur la protection des obtentions végétales

- Arrêté fédéral relatif à des mesures visant à sauvegarder la navigation maritime sous pavillon suisse

- Loi fixant la part des recettes fiscales et douanières revenant aux transports publics

- Révision de la loi sur les chemins de fer

- Loi concernant les voies de raccordement

- Loi concernant la responsabilité civile des entreprises de transports

- Rapport sur les énergies de substitution

- Révision de la loi sur l'organisation des PTT (projet visant à doter les PTT d'un capital propre)

Sécurité sociale - Santé publique

- Loi concernant la pharmacopée

- Approbation de l'accord sur les substances psychotropes/Révision de la loi sur les stupéfiants

- Révision de la loi sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin

Régime financier

- Arrêté fédéral concernant l'émission d'emprunts
- Révision de la loi sur les finances de la Confédération
- Révision de la loi sur les douanes
- Révision de la loi sur l'imposition du tabac
- Révision de la loi sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux
- Arrêté fédéral concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral

Ordre juridique

- Révision du code des obligations (abrogation de dispositions sur la vente par acomptes et la vente avec paiements préalables)
- Arrêté fédéral concernant la participation aux frais des mensurations cadastrales
- Arrêté fédéral concernant les prestations extraordinaires fournies par les cantons en faveur de la Confédération dans l'accomplissement de tâches relevant du droit international public
- Arrête fédéral concernant la nouvelle organisation de protection dans l'administration fédérale
- Révision de la loi sur les voyageurs de commerce

- Loi concernant la protection des marques de fabriquer et de commerce
- Révision de la loi sur les brevets d'invention
- Révision tendant à harmoniser le code pénal avec les conventions internationales visant à éliminer toutes les formes de discrimination raciale
- Loi sur la garantie des obligations assumées par les sociétés d'assurance non-vie
- Révision de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger
- Révision de la loi sur les droits politiques

B. Arrêtés de financement

- Participation de la Suisse aux expositions universelles de Séville et de Chicago en 1992
- Poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération
- Poursuite de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement
- Participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques régionales de développement
- Contribution de la Confédération au CICR
- Coopération de la Suisse à des mesures monétaires internationales

- Poursuite de mesures économiques et commerciales dans le cadre de la coopération internationale au développement
- Encouragement de la recherche scientifique pour les années 1992-1995
- Financement de la recherche et du développement orientés vers la pratique (y compris la coopération européenne dans le domaine de la recherche technique) pour les années 1992-1995
- Collaboration avec la Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne dans le domaine de l'informatique (système SIBIL/REBUS)
- Informatisation de la bibliographie nationale et du catalogue général de la Suisse
- 7e période de subventionnement, selon la loi sur l'aide aux universités
- Allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études
- Soutien de la Fondation Pro Helvetia pour les années 1992-1995
- Soutien de la Fondation "Bibliothèque pour tous"
- 700e anniversaire de la Confédération suisse
- Contribution à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles pour les années 1990-1994
- Subsidés aux détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines
- Crédits de programme pour la construction de logements
- Rail 2000: régime spécial de financement des entreprises de transport concessionnaires
- Prêts de la Confédération pour les programmes d'aménagement des aéroports de Bâle et de Genève pour les années 1988-1993
- Fixation des subsides fédéraux alloués aux caisses-maladie pour les soins médicaux et pharmaceutiques

Liste des initiatives populaires pendantes ou annoncées:
état au 31 décembre 1987

INITIATIVES PENDANTES AU 31 DECEMBRE 1987

<u>Titre (abrégé)</u>	<u>Déposée le</u>	<u>Publication (aboutissement)</u>	<u>Rapport du Conseil fédéral (délai)</u>
Pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (initiative en faveur des petits paysans)	28. 2.1985	FF <u>1985</u> I 1226	27. 2.1988
Pour une assurance-maladie financièrement supportable (initiative des caisses-maladie)	30. 4.1985	FF <u>1985</u> II 515	29. 4.1988
Pour l'encouragement des transports publics	24. 2.1986	FF <u>1986</u> I 1277	23. 2.1989
Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier	25. 2.1986	FF <u>1986</u> I 95	24. 2.1989
Pour une saine assurance-maladie	17. 3.1986	FF <u>1986</u> I 308	16. 3.1989
Pour la suppression de la taxe sur les poids lourds	24. 6.1986	FF <u>1986</u> II 1302	23. 6.1989
Pour la suppression de la vignette routière	8. 7.1986	FF <u>1986</u> II 1382	7. 7.1989
Pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix	12. 9.1986	FF <u>1986</u> III 836	11. 9.1989
Pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale!)	30.10.1986	FF <u>1987</u> I 695	29.10.1989

En faveur d'impôts fédéraux plus équitables pour les couples mariés et pour la famille	27. 2.1987	FF <u>1987</u> I 358	26. 2.1989
Contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine	13. 4.1987	FF <u>1987</u> II 1233	12. 4.1989
Halte à la construction de centrales nucléaires (Moratoire)	23. 4.1987	FF <u>1987</u> II 1401	22. 4.1989
Pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon	2. 7.1987	FF <u>1988</u> ...	1. 7.1989
Pour un district du Knonau sans autoroute	2. 7.1987	FF <u>1988</u> ...	1. 7.1989
Contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil	2. 7.1987	FF <u>1988</u> ...	1. 7.1989
Pour un canton du Jura libre d'autoroute	2. 7.1987	FF <u>1988</u> ...	1. 7.1989
Sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits	28. 9.1987	FF <u>1988</u> I 92	27. 9.1989
Pour un abandon progressif de l'énergie atomique	1.10.1987	FF <u>1988</u> I 95	30. 9.1989

INITIATIVES ANNONCEES AU 31 DECEMBRE 1987

<u>Titre</u>	<u>Publication</u>	<u>Délai imparti pour la collecte des signatures</u>
Pour l'élimination des excréments de chiens sur le domaine public	15. 7.1986 FF <u>1986</u> II 726	15. 1.1988
Initiative suisse pour la paix	19. 5.1987 FF <u>1987</u> I 486	19.11.1988
Pour la limitation de l'accueil des demandeurs d'asile	2. 6.1987 FF <u>1987</u> II 767	2.12.1988
Contre l'exploitation mercantile de la violence et de la sexualité dans les médias	1. 9.1987 FF <u>1987</u> III 10	1. 3.1989
Pour l'éducation aux valeurs inhérentes à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dans l'enseignement public et privé	1. 9.1987 FF <u>1987</u> III 7	1. 3.1989

Plan financier de la législature

- Dépenses par groupes de tâches
- Dépenses par groupes spécifiques
- Classification économique des dépenses
- Recettes

Plan financier de la législature 1989-1991		Budget		Plan financier de la législature	
		B 1988 mio de fr.	PF 1989 mio de fr.	PF 1990 mio de fr.	PF 1991 mio de fr.
Dépenses par groupes de tâches					
Total des dépenses		26 000	27 068	28 624	29 432
10	Autorités, administration générale	756	820	872	917
11	Justice	208	231	232	247
12	Police	57	60	63	65
13	Services spéciaux	105	111	111	114
15	Relations avec l'étranger	1 417	1 518	1 590	1 648
	dont				
150	Relations politiques	316	349	369	372
152	Assistance aux pays en développement	856	913	979	1 028
20	Défense nationale	4 962	5 305	5 721	6 028
30	Enseignement et recherche	2 389	2 482	2 543	2 636
	dont				
301	Formation professionnelle	338	344	352	357
303	Etablissements universitaires	1 193	1 244	1 263	1 319
305/306	Recherche	745	775	805	841
35	Culture, loisirs et sports	195	204	207	212
40	Santé	54	57	58	60
45	Protection de l'environnement	194	210	220	228
50	Prévoyance sociale	5 621	5 719	6 216	6 298
60	Aménagement du territoire/politique régionale de développement	54	66	57	78
61	Communications et énergie	3 837	4 314	4 542	4 697
	dont				
610	Routes	1 850	2 052	2 074	2 096
611	Transports publics	1 789	2 053	2 248	2 366
70	Agriculture et alimentation	2 386	2 345	2 373	2 425
	dont				
701	Mesures techniques	343	340	346	351
702	Mesures économiques	1 955	1 914	1 933	1 979
71	Sylviculture, chasse, pêche	103	118	145	173
72	Corrections de cours d'eau et ouvrages paravalanches	132	142	149	161
75	Industrie, artisanat et commerce	215	201	182	176
80	Dépenses du service financier	3 315	3 165	3 343	3 269
	dont				
800	Frais de capitaux	1 033	983	959	983
802	Parts cantonales	2 243	2 154	2 344	2 256

Variations				Taux de croissance annuel moyen	
1987/88 mio de fr.	1988/89 mio de fr.	1989/90 mio de fr.	1990/91 mio de fr.	1987-91 pour cent	1983-87 pour cent
+ 1 775	+ 1 068	+ 1 556	+ 808	+ 5,0	+ 4,5
+ 17	+ 64	+ 52	+ 45	+ 5,5	+ 6,3
+ 8	+ 23	+ 1	+ 14	+ 5,4	+ 6,6
- 1	+ 3	+ 3	+ 2	+ 2,9	+ 3,3
- 18	+ 6	- 1	+ 4	- 1,9	+ 5,6
+ 77	+ 101	+ 72	+ 58	+ 5,3	+ 9,9
+ 1	+ 33	+ 20	+ 3	+ 4,3	+ 8,0
+ 55	+ 56	+ 66	+ 49	+ 6,4	+ 9,3
+ 157	+ 343	+ 416	+ 307	+ 5,8	+ 2,7
+ 149	+ 93	+ 61	+ 93	+ 4,2	+ 7,0
- 27	+ 6	+ 8	+ 5	- 0,6	+ 3,4
+ 77	+ 51	+ 19	+ 56	+ 4,3	+ 8,5
+ 101	+ 30	+ 30	+ 36	+ 6,9	+ 7,6
+ 16	+ 9	+ 3	+ 5	+ 4,3	+ 9,0
+ 12	+ 3	+ 1	+ 2	+ 9,3	+ 0,6
+ 10	+ 16	+ 10	+ 8	+ 5,5	+ 2,6
+ 367	+ 98	+ 497	+ 82	+ 4,6	+ 5,0
+ 22	+ 12	- 9	+ 21	+ 25,0	- 15,9
+ 392	+ 477	+ 228	+ 155	+ 8,1	+ 2,1
+ 121	+ 202	+ 22	+ 22	+ 4,9	+ 4,5
+ 267	+ 264	+ 195	+ 118	+ 11,7	- 0,3
+ 134	- 41	+ 28	+ 52	+ 1,9	+ 8,0
+ 16	- 3	+ 6	+ 5	+ 1,8	+ 6,9
+ 122	- 41	+ 19	+ 46	+ 1,9	+ 8,2
+ 5	+ 15	+ 27	+ 28	+ 15,3	+ 23,6
+ 30	+ 10	+ 7	+ 12	+ 12,1	+ 16,7
- 58	- 14	- 19	- 6	- 10,4	- 1,1
+ 456	- 150	+ 178	- 74	+ 3,4	+ 3,0
- 16	- 50	- 24	+ 24	- 1,6	+ 0,6
+ 459	- 89	+ 190	- 88	+ 6,0	+ 4,5

Plan financier de la législature 1989-1991 Dépenses par groupes spécifiques	Budget	Plan financier de la législature		
	B 1988 mio de fr.	PF 1989 mio de fr.	PF 1990 mio de fr.	PF 1991 mio de fr.
Dépenses	26 000	27 068	28 624	29 432
1 Intérêts	1 015	961	941	966
10 Intérêts de la dette	871	832	829	859
11 Service d'intérêts aux établissements fédéraux et aux fonds spéciaux	144	129	112	107
2 Autorités	36	37	37	38
2 Personnel	2 664	2 807	2 909	3 021
21 Rétribution du personnel	2 493	2 631	2 729	2 835
22 Mesures de prévoyance	171	176	180	186
3 Dépenses générales	2 402	2 506	2 605	2 698
- Auxiliaires	96	97	104	112
- Entretien des immeubles et du mobilier	394	420	438	458
- Dépenses d'exploitation	824	862	876	902
- Loyers, fermages, cantonnements, indemnités pour dommages	154	158	158	168
- Engagements et prestations contractuelles	399	408	439	437
4 Parts des cantons aux recettes fédérales	2 243	2 154	2 344	2 256
4 Mesures sociales de la Confédération	4 482	4 547	5 023	5 088
- AVS (total)	2 855	2 891	3 281	3 325
- AI (total)	1 402	1 429	1 507	1 526
- Assurance militaire	225	227	235	237
4 Subventions fédérales	7 433	7 820	8 071	8 297
41 Transports et communications	2 346	2 633	2 775	2 842
42 Industrie, artisanat et commerce	102	80	81	86
43 Agriculture et alimentation	2 086	2 074	2 094	2 141
44 Sylviculture, ouvrages de défense	180	192	210	233
44 Protection de l'environnement, de la nature et du paysage, faune	240	258	281	302
45 Hygiène publique, assurance maladie	975	996	1 001	1 006
45 Politique sociale, construction de logements	71	76	85	92
45 Protection civile	126	126	127	127
46 Culture	86	93	93	90
46 Enseignement et recherche	1 084	1 131	1 179	1 209
46 Formation militaire hors service, gymnastique et sports	11	11	12	11
47 Justice, politique	72	85	76	80
48 Aménagement du territoire, développement	51	62	54	75
48 Divers	3	3	3	3
4 Œuvres d'entraide et institutions internationales	1 121	1 195	1 249	1 339
5 Immeubles et mobilier	2 873	3 143	3 482	3 729
50 Terrains et bâtiments	608	650	660	683
51 Mobilier	271	291	301	327
52 Matériel de protection civile	41	48	61	67
55 Matériel de guerre	1 953	2 154	2 460	2 652
5 Entreprises exécutées en communauté	1 226	1 379	1 477	1 553
6 Prêts et marchandises	505	519	486	447

Modifications				Taux de croissance annuel moyen	
1987/88 mio de fr.	1988/89 mio de fr.	1989/90 mio de fr.	1990/91 mio de fr.	1987-91 pour cent	1983-87 pour cent
+ 1 775	+ 1 068	+ 1 556	+ 808	+ 5,0	+ 4,5
- 17	- 54	- 20	+ 25	- 1,6	+ 0,8
- 34	- 39	- 3	+ 30	- 1,3	+ 0,6
+ 17	- 15	- 17	- 5	- 4,2	+ 2,1
-	+ 1	-	+ 1	+ 1,4	+ 4,7
+ 75	+ 143	+ 102	+ 112	+ 3,9	+ 3,2
+ 78	+ 138	+ 98	+ 106	+ 4,1	+ 2,8
- 3	+ 5	+ 4	+ 6	+ 1,7	+ 8,8
+ 24	+ 104	+ 99	+ 93	+ 3,2	+ 6,5
+ 3	+ 1	+ 7	+ 8	+ 4,8	+ 13,0
+ 22	+ 26	+ 18	+ 20	+ 5,3	+ 7,1
+ 21	+ 38	+ 14	+ 26	+ 3,0	+ 2,3
+ 1	+ 4	-	+ 10	+ 2,4	+ 6,9
+ 34	+ 9	+ 31	- 2	+ 4,6	+ 5,8
+ 459	- 89	+ 190	- 88	+ 6,0	+ 4,5
+ 333	+ 65	+ 476	+ 65	+ 5,2	+ 5,7
+ 184	+ 36	+ 390	+ 44	+ 5,6	+ 5,8
+ 137	+ 27	+ 78	+ 19	+ 4,8	+ 5,8
+ 12	+ 2	+ 8	+ 2	+ 2,7	+ 3,0
+ 562	+ 387	+ 251	+ 226	+ 4,8	+ 4,7
+ 305	+ 287	+ 142	+ 67	+ 8,6	+ 3,1
+ 32	- 22	+ 1	+ 5	+ 5,3	+ 0,4
+ 89	- 12	+ 20	+ 47	+ 1,8	+ 7,2
+ 24	+ 12	+ 18	+ 23	+ 10,6	+ 16,7
+ 22	+ 18	+ 23	+ 21	+ 8,5	+ 9,3
+ 34	+ 42	- 475	+ 30	+ 1,7	+ 2,5
+ 2	+ 5	+ 9	+ 7	+ 7,5	+ 4,4
-	-	+ 1	-	+ 0,2	+ 0,8
+ 9	+ 7	-	- 3	+ 4,0	+ 13,1
+ 21	+ 47	+ 48	+ 30	+ 3,3	+ 5,0
- 2	-	+ 1	- 1	+ 4,1	+ 2,0
+ 3	+ 13	- 9	+ 4	+ 3,8	+ 5,4
+ 22	+ 11	- 8	+ 21	+ 26,8	- 17,3
+ 1	-	-	-	+ 10,7	-
+ 83	+ 74	+ 54	+ 90	+ 6,6	+ 10,9
+ 202	+ 270	+ 339	+ 247	+ 8,7	+ 3,4
+ 38	+ 42	+ 10	+ 23	+ 4,6	+ 3,1
+ 31	+ 20	+ 10	+ 26	+ 8,0	+ 14,8
-	+ 7	+ 13	+ 6	+ 13,1	- 2,3
+ 133	+ 201	+ 306	+ 192	+ 9,9	+ 2,5
+ 112	+ 153	+ 98	+ 76	+ 8,7	- 0,7
- 58	+ 14	- 33	- 39	- 5,6	+ 8,1

Plan financier de la législature 1989-1991 Classification économique des dépenses	Budget	Plan financier de la législature		
	B 1988 mio de fr.	PF 1989 mio de fr.	PF 1990 mio de fr.	PF 1991 mio de fr.
Dépenses	26 000	27 068	28 624	29 432
Rémunérations, prestations sociales ¹	2 764	2 908	3 017	3 136
- Rémunérations	2 610	2 750	2 854	2 968
- Prestations sociales	154	158	163	168
Consommation de biens et services	4 456	4 796	5 185	5 470
dont investissements militaires	2 292	2 510	2 830	3 025
Intérêts passifs	1 015	961	941	966
Investissements	517	555	574	627
dont				
- Bâtiments	214	226	221	244
- Machines, installations, véhicules	285	310	333	362
Transferts à des tiers	4 523	4 670	4 847	5 031
<i>pour dépenses courantes</i>	<i>4 356</i>	<i>4 443</i>	<i>4 596</i>	<i>4 746</i>
- Subventions aux producteurs	1 685	1 668	1 704	1 753
- Contributions aux ménages privés	283	286	296	298
- Contributions aux caisses-maladie	965	985	990	995
- Contributions à des institutions privées	575	568	576	582
- Contributions à l'étranger	848	936	1 030	1 118
<i>pour investissements dans le pays</i>	<i>167</i>	<i>227</i>	<i>251</i>	<i>285</i>
Transferts aux entreprises et établissements de la Confédération	5 201	5 427	6 033	6 175
<i>pour dépenses courantes</i>	<i>5 199</i>	<i>5 427</i>	<i>6 033</i>	<i>6 175</i>
- Contributions aux CFF	1 194	1 365	1 527	1 612
- Contributions à l'AVS/AI	4 005	4 062	4 506	4 563
<i>pour investissements aux CFF</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Transferts aux cantons et communes	7 029	7 241	7 551	7 590
<i>pour dépenses courantes</i>	<i>5 001</i>	<i>4 975</i>	<i>5 134</i>	<i>5 086</i>
- Contributions aux dépenses courantes	2 718	2 793	2 750	2 800
- Quotes-parts des cantons aux recettes fédérales	2 283	2 182	2 384	2 286
<i>pour investissements</i>	<i>2 028</i>	<i>2 266</i>	<i>2 417</i>	<i>2 504</i>
Prêts et participations	495	510	476	437
- aux cantons et communes	70	71	75	76
- à des tiers	334	339	325	312
- à l'étranger	91	100	76	49
- à des établissements fédéraux	-	-	-	-
Dépenses courantes totales	22 773	23 531	24 984	25 690
Dépenses d'investissement totales	3 209	3 558	3 718	3 853
Dépenses pour besoins propres	8 751	9 220	9 717	10 199
Transferts	17 201	17 844	18 961	19 319
		(en pour-cent du total)		
Dépenses courantes totales	87,8	86,9	87,1	87,0
Dépenses d'investissement totales	12,2	13,1	12,9	13,0
Dépenses pour besoins propres	33,7	34,1	33,9	34,6
Transferts	66,3	65,9	66,1	65,4

¹ Y compris les dépenses pour les autorités et le personnel employé temporairement

Variations				Taux de croissance annuel moyen	
1987/88 mio de fr.	1988/89 mio de fr.	1989/90 mio de fr.	1990/91 mio de fr.	1987-91 pour cent	1983-87 pour cent
+ 1 775	+ 1 068	+ 1 556	+ 808	+ 5,0	+ 4,5
- 10	+ 144	+ 109	+ 119	+ 3,1	+ 3,9
+ 81	+ 140	+ 104	+ 114	+ 4,1	+ 3,1
- 92	+ 4	+ 5	+ 5	- 9,1	+ 14,7
+ 262	+ 340	+ 389	+ 285	+ 6,9	+ 3,9
+ 149	+ 218	+ 320	+ 195	+ 9,0	+ 2,5
- 17	- 54	- 20	+ 25	- 1,6	+ 0,7
+ 43	+ 38	+ 19	+ 53	+ 7,2	+ 8,3
+ 18	+ 12	- 5	+ 23	+ 5,6	+ 4,7
+ 27	+ 25	+ 23	+ 29	+ 8,8	+ 12,7
+ 293	+ 147	+ 177	+ 184	+ 4,4	+ 6,0
+ 243	+ 87	+ 153	+ 150	+ 3,6	+ 6,1
+ 99	- 17	+ 36	+ 49	+ 2,5	+ 7,9
+ 1	+ 3	+ 10	+ 2	+ 1,4	+ 5,2
+ 35	+ 20	+ 5	+ 5	+ 1,7	+ 2,7
+ 75	- 7	+ 8	+ 6	+ 3,9	+ 8,6
+ 33	+ 88	+ 94	+ 88	+ 8,2	+ 5,8
+ 50	+ 60	+ 24	+ 34	+ 24,9	+ 1,3
+ 529	+ 226	+ 606	+ 142	+ 7,2	+ 4,1
+ 535	+ 228	+ 606	+ 142	+ 7,3	+ 4,1
+ 238	+ 171	+ 162	+ 85	+ 14,0	- 4,2
+ 297	+ 57	+ 444	+ 57	+ 5,3	+ 6,9
- 12	- 2	-	-	-	+ 1,9
+ 733	+ 212	+ 310	+ 39	+ 4,8	+ 4,8
+ 571	- 26	+ 159	- 48	+ 3,5	+ 7,4
+ 97	+ 75	- 43	+ 50	+ 1,7	+ 9,7
+ 474	- 101	+ 202	- 98	+ 6,0	+ 4,5
+ 162	+ 238	+ 151	+ 87	+ 7,6	- 0,3
- 58	+ 15	- 34	- 39	- 5,8	+ 8,5
+ 5	+ 1	+ 4	+ 1	+ 4,0	+ 12,9
- 81	+ 5	- 14	- 13	- 6,9	+ 8,9
+ 18	+ 9	- 24	- 27	- 9,5	+ 3,8
-	-	-	-	-	-
- 1 583	+ 758	+ 1 453	+ 706	+ 4,9	+ 4,9
+ 174	+ 349	+ 160	+ 135	+ 6,2	+ 8,8
+ 276	+ 469	+ 497	+ 482	+ 4,7	+ 3,7
+ 1 450	+ 643	+ 1 117	+ 358	+ 5,2	+ 5,0

Plan financier de la législature 1989-1991 Recettes	Budget	Plan financier de la législature		
	B 1988 mio de fr.	PF 1989 mio de fr.	PF 1990 mio de fr.	PF 1991 mio de fr.
Recettes totales	27 219	27 356	28 537	28 446
Recettes fiscales	25 420	25 266	26 628	26 538
<i>Impôts sur le revenu et sur la fortune</i> (en % des recettes fiscales)	<i>11 524</i> (45,3)	<i>11 083</i> (43,9)	<i>12 030</i> (45,2)	<i>11 589</i> (43,7)
dont				
- Impôt fédéral direct	6 500	6 300	6 800	6 600
- Impôt anticipé	2 700	2 400	2 800	2 500
- Taxe d'exemption du service militaire	124	133	130	139
- Droits de timbre	2 200	2 250	2 300	2 350
<i>Prélèvements sur la consommation</i> (en % des recettes fiscales)	<i>13 896</i> (54,7)	<i>14 183</i> (56,1)	<i>14 598</i> (54,8)	<i>14 949</i> (56,3)
dont				
- Impôt sur le chiffre d'affaires	8 350	8 700	9 050	9 400
- Impôt sur le tabac	800	800	800	800
- Droits d'entrée	970	980	990	1 000
- Droits sur les carburants	1 120	1 160	1 180	1 180
- Droits supplémentaires sur les carburants	1 510	1 410	1 430	1 430
- Redevance sur le trafic des poids lourds	121	124	127	131
- Redevance pour l'utilisation des routes nationales	170	175	182	187
- Taxes d'orientation	762	740	744	725
- Droits supplémentaires sur le vin	26	27	28	29
- Impôt sur la bière	61	61	61	61
Prêts et marchandises	139	140	140	138
dont				
- Prêts	128	128	128	126
Produit de la fortune	551	567	593	623
dont				
- Produits de capitaux	439	425	408	403
- CFF, prêts et compte courant	82	112	154	189
Autres recettes	1 109	1 383	1 176	1 147
dont				
- Bénéfice de la régie des alcools	231	235	226	231
- PTT, remise du bénéfice	170	170	150	150
- CFA, excédent de recettes	47	301	111	77
- Participations et remboursements de frais	201	208	213	207
- Recettes administratives	339	346	353	358
- Produit des ventes	118	120	120	120

Variations				Taux de croissance annuel moyen	
1987/88 mio de fr.	1988/89 mio de fr.	1989/90 mio de fr.	1990/91 mio de fr.	1987-91 pour cent	1983-87 pour cent
+ 2 823	+ 137	+ 1 181	- 91	+ 3,9	+ 5,9
+ 2 708	- 154	+ 1 362	- 90	+ 4,0	+ 6,0
+ 1 893	- 441	+ 947	- 441	+ 6,1	+ 7,4
+ 1 300	- 200	+ 500	- 200	+ 6,1	+ 4,2
+ 700	- 300	+ 400	- 300	+ 5,7	- 1,8
- 7	+ 9	- 3	+ 9	+ 1,5	+ 5,0
- 100	+ 50	+ 50	+ 50	+ 0,5	+ 16,9
+ 815	+ 287	+ 415	+ 351	+ 3,4	+ 5,0
+ 700	+ 350	+ 350	+ 350	+ 5,3	+ 6,2
-	-	-	-	-	+ 4,1
+ 30	+ 10	+ 10	+ 10	+ 1,6	+ 0,5
- 10	+ 40	+ 20	-	+ 1,1	+ 2,0
+ 10	- 100	+ 20	-	- 1,2	+ 2,1
+ 9	+ 3	+ 3	+ 4	+ 4,0	-
+ 13	+ 5	+ 7	+ 5	+ 4,5	-
+ 66	- 22	+ 4	- 19	+ 1,0	+ 1,9
- 7	+ 1	+ 1	+ 1	- 3,2	+ 6,1
+ 4	-	-	-	+ 1,7	+ 3,3
+ 13	+ 1	-	- 2	+ 2,3	+ 12,0
+ 13	-	-	- 2	+ 2,3	+ 12,8
+ 60	+ 16	+ 26	+ 30	+ 6,1	+ 5,3
+ 47	- 14	- 17	- 5	+ 0,7	+ 6,7
+ 16	+ 30	+ 42	+ 35	+ 30,1	-
+ 42	+ 274	- 207	- 29	+ 1,8	+ 3,0
- 5	+ 4	- 9	+ 5	- 0,5	- 2,3
-	-	- 20	-	- 3,1	+ 17,2
+ 47	+ 254	- 190	- 34	-	-
- 7	+ 7	+ 5	- 6	- 0,1	+ 1,9
+ 9	+ 7	+ 7	+ 5	+ 2,1	+ 2,8
- 2	+ 2	-	-	-	+ 3,6

Appendice 5

EXECUTION DES OBJETS MENTIONNES DANS LES GRANDES LIGNES 1983-1987

La liste suivante contient les projets annoncés dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987, classés selon l'ordre des priorités fixé dans le rapport du Conseil fédéral du 29 août 1984.

EXECUTION DES OBJETS MENTIONNES DANS LES GRANDES LIGNES 1983-1987

Objet Etat de l'exécution

Objets des Grandes lignes classés dans
le 1er degré de priorité

(Projets qu'il était prévu de soumettre aux
Chambres fédérales au cours de la première
moitié de la législature et dont l'examen
devait être terminé à la fin de la
législature)

- Programme financier complémentaire Message du 12.3.84
FF 1984 I 1281

- Garantie contre les risques à l'exportation
(rapport ou message) Reporté à la législa-
ture 1987-1991

- Révision partielle de la loi sur l'organi-
sation militaire et du code pénal militaire
(décriminalisation des vrais objecteurs de
conscience) Message du 27.5.87
FF 1987 II 1335

- Rapport sur la révision totale de la
constitution Rapport du 6.11.85
FF 1985 III 1

- Révision
+ de la loi sur le travail et Reporté à la législa-
ture 1987-1991

- + de la loi sur la durée du travail (sous
l'angle de l'égalité entre l'homme et
la femme) Message du 30.4.86
FF 1986 II 565

- Rapport sur l'égalité des droits entre
l'homme et la femme Rapport du 26.2.86
FF 1986 I 1132

- Révision de la loi sur les droits politiques
(procédure de vote) Message du 28.3.84
FF 1984 II 345

- Révision de la loi sur le droit de cité
(nationalité suisse) Message du 18.4.84
FF 1984 II 214 et
Message du 26.8.87
FF 1987 III 285

- Loi sur la constitution de réserves de crise Message du 29.2.84
FF 1984 I 1147

- Loi sur le service de l'emploi Message du 27.11.85
FF 1985 III 524
- Loi sur la surveillance des prix Message du 30.5.84
FF 1984 II 781
- Loi sur la protection des consommateurs Message du 7.5.86
FF 1986 II 360
- Révision du droit régissant le bail à loyer (modification de la constitution et du code des obligations) Message du 27.3.85
FF 1985 I 1369
- Révision de la loi sur les banques D'importants changements dans le secteur bancaire et sur les marchés financiers ont fait apparaître la révision comme inopportune. De plus la jurisprudence a tenu compte de divers besoins en matière de surveillance.
- Loi sur les opérations boursières d'initiés Message du 1.5.85
FF 1985 II 70
- Sixième rapport sur l'agriculture Rapport du 1.10.84
FF 1984 III 469
- Arrêté sur l'économie laitière 1987 Message du 16.6.86
FF 1986 II 994
- Arrêté sur l'économie sucrière Message du 29.8.84
FF 1984 II 1420
- Révision de la loi sur les crédits d'investissement Message du 16.6.86
FF 1986 II 1150
- Rapport sur les dommages causés aux forêts Rapport du 21.11.84
FF 1984 III 1133
- Modification de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques Message du 12.11.84
FF 1984 III 1445
- Révision de la loi sur les CFF (adaptation sur la base des expertises) Reporté lorsque les priorités ont été fixées
- Mandat CFF 1987 Message du 27.11.85
FF 1985 III 634
- Nouvelles règles d'indemnisation des charges publiques des entreprises de transport concessionnaires (révision de la loi sur les chemins de fer) Approuvé par le Conseil fédéral le 18.11.87

- Arrêté fédéral sur une liaison ouverte toute l'année entre la Basse-Engadine et le Prättigau Message du 19.2.86
FF 1986 I 805
- Arrêté fédéral sur l'affectation des droits sur les carburants (lié à un arrêté fédéral sur le cofinancement par les cantons du transport régional des voyageurs par les CFF) Message du 13.3.84
FF 1984 I 993
- Réexamen de six tronçons de routes nationales Message du 17.12.84
FF 1985 I 541
- Révision de la loi sur l'assurance-invalidité Message du 21.11.84
FF 1985 I 21
- Révision de la loi sur les prestations complémentaires Message du 21.11.84
FF 1985 I 104
- Révision totale de la loi sur le droit d'auteur Message du 29.8.84
FF 1984 III 177

Objets des Grandes lignes classés dans le 2e degré de priorité

(Projets qu'il était prévu de soumettre au Parlement avant la fin de la législature)

- Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (second train de mesures) Reporté à la législature 1987-1991
- Loi sur les subventions Message du 15.12.86
FF 1987 I 369
- Conversion des droits de douane en impôts (article constitutionnel) Cet objet a été reporté à la législature 1987-1991 afin d'être intégré dans le nouveau régime financier
- Révision de la loi sur l'imposition du tabac Reporté à la législature 1987-1991
- Arrêté fédéral d'adhésion aux institutions de Bretton Woods Après le rejet par le peuple et les cantons de l'adhésion de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral n'estime pas opportun de soumettre ce projet aux Chambres dans le délai prévu.
- Loi sur la protection des données Reporté à la législature 1987-1991

- Révision du code pénal (ordinaire et militaire): délits contre l'intégrité corporelle, la vie, les mœurs et la famille
Message du 26.6.85
FF 1985 II 1021
- Révision totale de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite
Reporté à la législature 1987-1991
- Révision de la loi d'organisation judiciaire
Message du 29.5.85
FF 1985 II 741
- Loi sur le système d'information de la police criminelle (KIS)
Les chefs des départements cantonaux de justice et police ayant renoncé au KIS, ce projet est devenu sans objet
- Loi de garantie dans les assurances autres que l'assurance-vie
Reporté à la législature 1987-1991
- Rapport sur l'état de l'utilisation du sol et de l'urbanisation
Approuvé par le Conseil fédéral le 30.11.87
- Révision du droit foncier rural
Reporté à la législature 1987-1991
- Révision totale de la loi sur l'énergie atomique
Reporté à la législature 1987-1991
- Arrêté fédéral sur la nouvelle transversale ferroviaire (NTF) des CFF
Message du 16.12.85
FF 1986 I 181
- Loi sur les télécommunications
Approuvé par le Conseil fédéral le 7.12.87
- 10e révision de l'AVS
Reporté à la législature 1987-1991
- Révision totale de la loi sur le denrées alimentaires
Reporté à la législature 1987-1991
- Loi sur la radioprotection
Reporté à la législature 1987-1991
- Arrêté fédéral sur les activités extrascolaires de la jeunesse
Approuvé par le Conseil fédéral le 18.12.87
- Révision de la loi sur le cinéma
Reporté à la législature 1987-1991
- Loi sur la radio et la télévision
Message du 28.9.87
FF 1987 III 661

Objets des Grandes lignes classés dans
le 3e degré de priorité

(Projets qui ne devaient pas être
présentés au cours de la législature
1983-1987)

- | | |
|--|--|
| - Révision du code civil (mariage et divorce) | Reporté à la législature 1991-1995 lorsque les priorités ont été fixées |
| - Modification du droit pénal (ordinaire et militaire): délits contre le patrimoine | Reporté à la législature 1987-1991 |
| - Réexamen des tâches fédérales en matière de sûreté | Reporté lorsque les priorités ont été fixées |
| - Loi visant à préserver la stabilité conjoncturelle | Reporté lorsque les priorités ont été fixées |
| - Révision de la loi sur les voyageurs de commerce | Reporté à la législature 1987-1991 |
| - Révision totale de la loi sur la protection des marques de fabrique et de commerce | Reporté à la législature 1987-1991 |
| - Loi sur les barrages | La responsabilité civile des propriétaires de barrages doit être fixée dans le cadre de la révision des dispositions générales régissant la responsabilité civile. |
| - Loi générale sur les transports | Reporté à la législature 1987-1991 |
| - Révision de la législation sur les chemins de fer et les postes (adaptation aux articles constitutionnels) | Reporté à la législature 1987-1991 |
| - Révision partielle de la loi sur la navigation aérienne | Reporté à la législature 1987-1991 |
| - Loi sur les Ecoles polytechniques fédérales (EPF) | Approuvé par le Conseil fédéral le 14.12.87 |
| - Loi sur la statistique fédérale | Reporté à la législature 1987-1991 |

- Institution d'un congé de formation
pour jeunes travailleurs

Approuvé par le
Conseil fédéral
le 18.12.87
(cf. Message sur les
activités extra-
scolaires de la
jeunesse)

- Loi sur les médias

Après le rejet par le
parlement (printemps
1986) de l'article sur
l'encouragement de la
presse, ce projet est
en grande partie de-
venu sans objet. Les
problèmes de droit
pénal et de procédure
seront traités dans le
cadre de la révision
de la partie générale
du Code pénal.

Rapport sur le programme de la législature 1987-1991 du 18 janvier 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.02.1988
Date	
Data	
Seite	353-540
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 352

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.