

Feuille Fédérale

Berne, le 14 avril 1972 124^e année Volume I

N° 15

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an; 26 francs pour six mois; étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11245

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975

(Du 13 mars 1972)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous remettre ci-après notre rapport concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975.

I. Introduction

1 Portée juridique et politique des Grandes lignes

En soumettant pour la première fois les Grandes lignes à l'Assemblée fédérale, en 1968 (FF 1968 I 1221), nous avons insisté sur l'importance que nous désirions leur donner et défini de manière précise leur nature juridique. Les explications détaillées que nous avons fournies à l'époque conservent toute leur valeur. Aujourd'hui, il s'agit toutefois, à la lumière des débats de ces dernières années, d'examiner brièvement, afin de les élucider, quelques questions fondamentales touchant la nature et la structure des Grandes lignes de la politique gouvernementale; il importe aussi de déterminer, dans les limites de la constitution et compte tenu des circonstances politiques, les possibilités d'atteindre les objectifs envisagés.



Les Grandes lignes de la politique gouvernementale ne sont pas un programme gouvernemental au sens classique du terme, qui est usuel dans les parlements. Un tel programme est en effet établi après entente avec le parti gouvernemental ou les partis composant la majorité au sein du parlement; il lie les partenaires. Or ce mode de procéder est contraire à notre système politique, qui ne connaît pas de gouvernement formé sur mandat, ni de gouvernement de coalition, et moins encore un premier ministre qui détermine les grandes lignes de la politique gouvernementale. En raison du système collégial caractérisant notre gouvernement et de l'élection de ses membres pour une période fixe, notre régime politique n'offre en outre aucune possibilité de renverser le gouvernement ou d'exiger le départ de certains de ses membres par une motion de blâme ou par un vote de défiance. Il est donc conforme aux particularités de notre constitution que ce soit le Conseil fédéral, en tant qu'autorité directoriale de la Confédération (art. 95 et 102 cst.) et non l'Assemblée fédérale qui fixe les grandes lignes de la politique gouvernementale.

Il résulte de ce qui précède que nos Grandes lignes ne constituent qu'un acte unilatéral de planification du gouvernement, reposant sur des prévisions dont la réalisation n'est possible que dans certaines limites.

Sous notre régime de démocratie référendaire, c'est au peuple et aux cantons qu'appartient le pouvoir suprême de décision, qui s'impose aux autorités législatives et exécutives. Il en résulte que, dans de larges secteurs, la politique gouvernementale définie par le Conseil fédéral ne peut être appliquée sans l'approbation des pouvoirs constitutionnels.

Le peuple, les cantons et l'Assemblée fédérale peuvent en outre influencer dans des cas particuliers sur la politique gouvernementale déterminée par le Conseil fédéral, en présentant des initiatives, des motions ou des postulats. Assemblée fédérale et peuple sont ainsi coresponsables, ce qui exige un dialogue constant entre les différents pouvoirs.

2 Objet des Grandes lignes

Le présent rapport vise à donner un aperçu général d'une politique dynamique de l'Etat en mettant en évidence ses points essentiels. Une politique gouvernementale digne de ce nom doit en effet se concentrer sur l'essentiel. Pour éviter un amoncellement de détails, nous nous sommes limités, en choisissant les sujets traités, aux domaines dans lesquels il sera nécessaire d'entreprendre des efforts spéciaux et d'atteindre des objectifs politiques au cours de ces quatre prochaines années. Tout d'abord, il s'agit de *nouvelles tâches*; il importe, afin de pouvoir les assumer à temps, d'établir des projets et d'adopter des mesures ayant force obligatoire. En outre, il y aura lieu de *mentionner les tâches qui exigent sans tarder l'adoption de dispositions constitutionnelles ou légales* dont les citoyens, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral auront avant tout à s'occuper au cours de ces prochaines années. En troisième lieu, nous

aborderons les *questions* qui viennent seulement de se poser et *doivent tout d'abord être examinées de façon approfondie*. En faisant état de ces questions, nous entendons montrer que nous ne perdons pas de vue les problèmes qui se posent à longue échéance ou sont encore l'objet de premières études, même s'il n'est pas encore possible de présenter des propositions dûment élaborées à leur sujet. S'agissant des *tâches traditionnelles*, l'accent est mis sur celles qui exigeront, au cours de la législature, un aménagement ou une nouvelle orientation de la politique.

En publiant ce rapport, nous n'avons nullement la prétention d'être complets ni de répondre à toutes les attentes. Notre propos est moins d'embrasser toutes les questions, sans rien négliger, que d'exposer notre opinion sur les principaux problèmes qui se poseront au pays dans un avenir immédiat et d'indiquer comment et dans quelle direction il sera possible de les résoudre. Nous estimons en effet que c'est dans les messages qui accompagneront les projets de loi annoncés et non dans les Grandes lignes qu'il conviendra de préciser la nature et la portée des dispositions prévues.

La nouvelle *structure* du rapport, dans lequel nous renonçons à exposer les tâches par département, doit contribuer à mettre en évidence les relations entre les problèmes à résoudre et à mieux faire ressortir les priorités.

Il est dans la nature des choses que chaque planification soit à la merci d'événements et de facteurs imprévisibles et qu'il faille s'écarter, sous l'empire de la nécessité, des décisions envisagées. Tout désireux que nous soyons de nous employer à réaliser les intentions exprimées dans ce rapport, nous devons nous réserver la faculté de résoudre autrement certains problèmes ou, lorsque les circonstances l'exigent, de remettre à plus tard l'exécution de tâches considérées actuellement comme urgentes au profit de nouvelles priorités.

II. Situation initiale à prendre en considération pour établir le catalogue des tâches

3 Tendances se manifestant dans l'évolution à long terme des institutions de la société et de l'économie

Comme en 1968, nous n'avons aucune raison de quitter le terrain solide des questions concrètes pour nous livrer à des spéculations idéologiques ou donner une vision utopique du futur. Cela ne signifie nullement que nous ne suivions pas avec attention les transformations qui se poursuivent dans notre pays au sein de la société et dans le domaine des idées. Il serait également inadmissible de ne pas tirer profit, dans l'orientation de la politique, des constatations de la science, qui s'efforce de déterminer le *cours probable de l'évolution à long terme* dans les domaines intéressant particulièrement la vie de notre Etat et de notre société.

Sans doute est-il impossible de prédire exactement l'avenir dans quelque domaine que ce soit. Souvent, la politique doit faire face à de surprenantes évolutions de la situation. Cela ne délie toutefois pas ceux qui ont à prendre des décisions d'ordre politique ou surtout de politique économique de l'obligation de prévoir dans la mesure du possible ce qui peut arriver. Toutes les décisions politiques engagent en effet l'avenir: elles sont prises dans la ferme intention d'atteindre des objectifs dans un avenir plus ou moins rapproché.

Dans cet ordre d'idées, nous avons, en exécution d'une motion adoptée par les chambres fédérales, demandé, en 1968, l'élaboration d'une étude prospective s'étendant à tous les principaux domaines de la vie économique de la Suisse jusqu'en l'an 2000. D'après ses résultats, il importera de déterminer les objectifs idéaux à atteindre sur le plan social et économique, d'en déduire des idées directrices pour l'orientation de notre politique et fixer, compte tenu de ce qui est possible à moyenne ou à longue échéance, des priorités à observer dans la politique fédérale. Bien que l'étude ne soit pas achevée en raison de certains retards¹⁾ et que, par manque de temps, les données disponibles n'aient pas encore pu être utilisées de manière systématique, il nous a paru opportun de mettre à profit celles que contiennent les parties déjà parues de cette étude pour l'élaboration de ces Grandes lignes. Nous n'ignorons pas qu'il s'agit là d'un premier essai d'aperçu prospectif, qui doit encore être complété dans le cadre des travaux entrepris pour donner suite à la motion. Ce n'est que pour l'élaboration des prochaines grandes lignes qu'il sera possible de se fonder sur les résultats d'une étude achevée, complétée ou modifiée à la faveur d'une large discussion, notamment au sein des milieux scientifiques.

Tenus que nous sommes d'être attentifs à l'évolution qui se poursuit et de contribuer à résoudre les problèmes qui se poseront, nous estimons utile

¹⁾ Ont paru jusqu'ici les rapports I (Mouvement démographique et population active), II (Perspectives générales de développement), III (Perspectives de développement par branche, fascicules 1 et 2, perspectives de développement de l'agriculture suisse) et IV (Problèmes de la relève professionnelle en Suisse)

d'esquisser ci-après les tendances qui, selon toute probabilité, imprimeront un visage nouveau à notre Etat et à notre société.

Il importe, en l'occurrence, de ne pas perdre de vue que les Grandes lignes ne s'étendent qu'à une période de quatre ans, alors que les tendances énumérées ci-après marquent une évolution à long terme. Si nos Grandes lignes se profilent sur la toile de fond de ces tendances à long terme, les prévisions qu'elles contiennent n'ont donc de valeur que pour une période relativement brève.

Cela explique que, dans l'aperçu qui suit, nous tenions compte des données de cette étude prospective sans calquer nos prévisions sur celles de l'étude ou émettre des avis qui nous lient dans nos décisions. Relevons en particulier qu'il ne s'agit pas, sur la base des données de cette étude, de vouloir prédire l'avenir, mais d'élucider certaines questions dont la solution exige dès maintenant des décisions d'ordre politique. Au nombre des tendances générales qui se manifestent sur le plan mondial, il convient de citer :

- la persistance d'une expansion de l'économie mondiale,
- l'accélération du progrès technique,
- une explosion démographique dans les pays en voie de développement,
- une plus grande instabilité du système politique mondial,
- une accélération des transformations des structures sociales,
- des écarts de plus en plus grands entre les pays industrialisés et les pays du Tiers Monde,
- une inadaptation de plus en plus grande à l'évolution économique et technique.

Parmi les *tendances qui affecteront spécialement la Suisse*, il convient de citer ici, en se fondant sur les données de l'étude précitée :

31 Le manque de main-d'œuvre

Si la politique suisse dans le domaine du marché de l'emploi n'est pas sensiblement modifiée, il faudra compter avec *un manque chronique de main-d'œuvre, qui s'accroîtra encore*, notamment de personnel spécialisé.

Les tendances qui en résulteront sont :

Un renforcement de *l'inflation provoqué par l'évolution des salaires et des coûts*. Dans un état de manque chronique de main-d'œuvre, les salaires ont *naturellement* tendance à augmenter au-delà du taux d'accroissement de la productivité, ce qui stimule l'inflation. La concurrence en sera non seulement aggravée à l'intérieur des branches économiques, mais aussi entre elles.

32 Les difficultés de financement

Si la politique monétaire et la politique suivie en matière de crédit ne subissent pas de changements sensibles, il faut s'attendre à *une pénurie croissante de fonds sur le marché des capitaux* avec tous les effets secondaires qui en résultent, notamment *une nouvelle hausse du taux de l'intérêt*.

33 L'inflation

Il faut s'attendre à une *tendance de plus en plus marquée à l'inflation*, si, compte tenu des exigences découlant d'une politique de croissance à longue échéance, on n'arrive pas à résoudre de manière satisfaisante les problèmes qui se posent sur le marché du travail et sur celui des capitaux.

34 L'évolution de la population de résidence

Selon des estimations scientifiques, tout porte à croire que la population de résidence de la Suisse dépassera 7,5 millions d'habitants en l'an 2000. La croissance extraordinairement forte de la population totale de résidence entre 1950 et 1965 ne se poursuivra vraisemblablement plus dans les mêmes proportions durant les prochaines décennies. La structure de la population selon l'âge subira de sensibles modifications; cette évolution sera surtout marquée par une tendance au vieillissement de la population suisse. A l'avenir, le taux de croissance de la population féminine de résidence dépassera sensiblement celui des hommes.

Une profonde modification de la composition de la population étrangère de résidence va se produire: le nombre des étrangers établis s'accroît sensiblement, alors que celui des personnes au bénéfice de l'autorisation de séjour diminue.

35 La tendance générale à des modifications de structure et le problème de l'adaptation

Les modifications que subissent les structures de l'économie sont provoquées par un développement inégal des secteurs économiques; il en résulte forcément un changement des rapports de forces entre ces secteurs au sein de l'économie nationale. Il faut admettre que l'évolution des structures se poursuivra sous l'effet de la croissance de notre économie nationale. Parallèlement, on assistera à un passage de la main-d'œuvre du secteur primaire et du secondaire vers le tertiaire, des industries et entreprises artisanales traditionnelles vers les industries en voie de croissance ou vers les industries d'avenir, des petites et moyennes entreprises vers les grandes. Ainsi se pose le problème de l'adaptation à des conditions qui sont en voie de se modifier fondamentalement dans tous les domaines de la vie économique.

36 La tendance à une accentuation du déséquilibre entre régions

A défaut d'une politique active de développement et d'aménagement du territoire, les villes ne manqueront pas d'exercer à l'avenir une force d'attraction encore plus grande et deviendront d'énormes agglomérations alors que de vastes régions rurales – les cinq sixièmes des communes suisses – se dépeupleront.

37 Les carences menaçant notre système de formation

Pour réaliser des progrès d'ordre économique, social et culturel, il est indispensable de mettre en valeur le capital de connaissances et d'aptitudes disponible en développant et en améliorant la formation. Des indications fournies par les études prospectives, il ressort qu'il existe à tous les échelons des besoins différés extraordinairement grands de personnel qualifié.

4 Foyers de tensions spéciales ou situations de déséquilibre

L'essor économique extraordinairement marqué des derniers vingt ans n'a pas seulement apporté des avantages, mais a également imposé de lourdes charges et de grands retards dans l'exécution des tâches publiques. L'évolution actuelle est caractérisée et le restera dans un avenir immédiat par l'apparition de déséquilibres sociaux provoqués par la rapidité de la croissance démographique et du développement industriel. *Géographiquement*, ces déséquilibres se manifestent aussi bien sur le plan mondial – écarts existant entre nations industrialisées et pays en voie de développement – que sur le plan national, où l'on constate de sensibles différences de développement entre centres économiques et régions rurales. *Du point de vue social*, ces déséquilibres apparaissent au sein des communautés nationales, mais aussi sur le plan mondial. Un fossé toujours plus large sépare les classes moyennes des couches socialement défavorisées de la population; celles-ci sont exposées à des risques toujours plus grands en raison du développement extraordinairement rapide de la technique et de l'économie ou finissent même par être victimes de cette évolution. Il s'agit notamment de certains groupes de salariés, de la paysannerie, du petit et du moyen artisanat, mais aussi de la catégorie toujours plus nombreuse des personnes âgées.

C'est ainsi que les fermetures d'entreprises et les fusions auxquelles il faut s'attendre durant les années septante sous l'effet de l'évolution des structures économiques seront accompagnées d'incontestables rigueurs pour les employeurs, les salariés et les collectivités. Le dépeuplement des campagnes et des régions de montagne ne comporte pas seulement le danger d'un retour à l'état sauvage de l'espace rural, qui constitue aussi dans une large mesure des zones de détente, mais pose également un grave problème de politique générale; de plus, il affecte les assises économiques de la structure fédérative de notre Etat. D'autre part, la concentration de la population dans les grandes agglomérations, qui a pour conséquence un nivellement général, provoque un accroissement inquiétant des nuisances et entraîne une augmentation gigantesque des frais d'équipement collectif et d'aménagement du trafic; elle se paie toujours plus cher sur le plan social, économique et politique. Quant aux questions soulevées par l'accroissement disproportionné du nombre des personnes appartenant aux classes d'âge de plus de 65 ans, on ne saurait en sousestimer l'importance.

Une dernière caractéristique de l'évolution actuelle peut être définie par l'expression de «*crise d'adaptation*». Nous pensons à la difficulté qu'éprouvent

de nombreuses personnes à s'adapter mentalement à l'évolution incroyablement rapide qui se poursuit dans les domaines de la technique et de l'économie. Il leur est toujours plus difficile de se retrouver au sein d'un environnement en perpétuelle mutation, dans un monde qui leur devient toujours plus incompréhensible et étranger. Cette inadaptation aux circonstances nouvelles provoque de l'angoisse devant l'avenir, une méfiance instinctive vis-à-vis de la société, ou aussi un sentiment de vide inspiré par les conceptions souvent purement matérialistes qui dirigent nos activités.

Il s'agira, à l'avenir, de vouer de nouveau une plus grande attention à l'homme ainsi qu'à ses besoins culturels et de le mettre en mesure de mieux s'adapter mentalement à l'évolution très rapide de la société industrielle. En outre, il importera de maintenir un sain équilibre entre la structure de la population et la production industrielle, afin de parer à une dégradation de la prospérité générale du pays. Nous sommes actuellement sur le point de passer d'une période surtout axée sur le développement quantitatif de l'économie vers une époque où les aspects humains de la vie et les considérations d'ordre qualitatif doivent avoir le pas.

Selon la répartition actuelle des attributions entre la Confédération et les cantons, l'une des tâches les plus nobles incombant aux cantons sera, comme par le passé, de s'occuper d'une manière particulièrement active du domaine culturel. A cause de la « crise d'adaptation » dont nous avons déjà parlé, mais aussi en raison du temps toujours plus important qui est disponible pour les loisirs, cette tâche aura une importance toujours plus grande.

5 Elargissement des activités ordonnatrices de l'Etat

51 Accroissement des exigences posées à l'Etat par l'évolution de la société et le développement de la science et de l'économie

Au cours de ces dernières années, notre société moderne de production et de consommation a soulevé de nombreux doutes et critiques, malgré l'amélioration indiscutable du niveau de vie. A l'origine de ce malaise, il y a le *matérialisme* suscité par la rapide évolution qui s'est poursuivie depuis la Seconde Guerre mondiale. Les aspects négatifs de ce matérialisme, qui ne vise qu'à l'amélioration du bien-être, sont loin d'avoir été reconnus dans toute leur gravité: destruction de l'environnement, disparition des vertus civiques et du sens social, mise en péril de la vie. En outre, les poussées inflationnistes avec leurs graves effets secondaires sur le marché des terrains et des logements, ainsi que l'immigration des travailleurs étrangers, dont l'effectif n'a cessé de s'accroître jusque tout récemment, ont contribué à poser de manière toujours plus nette la question de l'opportunité de la croissance économique. Aujourd'hui, de larges milieux de la population sont en effet enclins à considérer l'accélération de la croissance économique comme la source de tous les maux.

Or, force est de constater que le *bien-être et la rentabilité sont choses complémentaires*, bien que leurs exigences respectives soient souvent opposées. D'une part, notre société ne doit pas tendre exclusivement au rendement si l'on veut éviter de graves perturbations de la vie sociale et du milieu naturel. D'autre part, la productivité de l'ensemble de l'économie doit encore être accrue si l'on veut pouvoir élever le niveau de vie, protéger l'environnement, améliorer le niveau de la formation, assainir le trafic, développer la sécurité sociale, etc.

A mesure que la technique industrielle progresse, les dangers que courent l'individu et la communauté ne cessent de s'accroître. Si cette expansion devait se poursuivre de manière désordonnée, il en résulterait des conséquences dont on ne peut apprécier la gravité. L'Etat doit donc, dans l'intérêt général, fixer les limites indispensables de l'évolution technique et économique. Il s'agit de régler la croissance économique selon la taille de l'homme et pour le bien-être général, car c'est du sain fonctionnement de la société industrielle que dépend la prospérité commune.

Le sentiment d'incertitude qui ne cesse de se généraliser a pour effet qu'on demande toujours plus à l'Etat de jouer le rôle de réassureur; il en vient ainsi à assumer de plus en plus une *responsabilité générale dans le domaine de la sécurité sociale*. La course aux prestations de l'Etat social, que beaucoup considèrent comme une gigantesque entreprise de services, se traduit en particulier par la prolifération des initiatives populaires déposées ou annoncées. Il ne faut pas perdre de vue en l'occurrence que l'influence croissante de l'Etat correspond toujours à une diminution des libertés personnelles et à un fléchissement du sens de la responsabilité individuelle. Il serait heureux que le sens de la liberté et de la responsabilité se manifeste à nouveau d'une manière plus marquée à côté des aspirations au bien-être matériel qui se sont largement exprimées ces dernières années.

La communauté doit cependant créer les conditions préalables qui permettent à notre régime économique et à notre ordre social de fonctionner de manière satisfaisante. Elle doit viser à établir un équilibre judicieux entre les possibilités de développement de l'individu et le bien commun. Pour cela, il faut notamment que les besoins élémentaires de l'être humain puissent être satisfaits et que des couches aussi larges que possible de la population puissent avoir part à la prospérité commune.

En outre, l'aménagement des institutions de l'*Etat fondé sur le droit* continuera d'avoir une importance primordiale. L'objectif essentiel de notre politique est l'instauration d'un Etat social régi par le droit, qui puisse assumer ses tâches avec efficacité. Le respect du droit et de la loi est, à notre sens, une condition indispensable de toute existence en commun. Seul l'Etat fondé sur le droit peut garantir l'ordre démocratique et les droits individuels. Seul il peut assurer une évolution sans heurts vers une Suisse moderne, mais à la mesure de l'homme.

Nous ne voulons pas seulement assumer la gestion de ce qui nous a été confié, mais continuer à développer nos institutions et à améliorer les services que l'Etat rend à la communauté, en les adaptant aux exigences modernes.

52 Interdépendance de plus en plus grande des problèmes

Etant donné l'imbrication de toutes les structures, il faut de plus en plus recourir à des études et à des méthodes de caractère interdisciplinaire pour apporter des solutions aux problèmes qui se posent à l'Etat dans l'accomplissement de ses tâches. Il en résulte qu'il faut entreprendre différentes tâches sur un plan suffisamment élevé pour obtenir la vue d'ensemble indispensable. C'est ainsi que les problèmes se posant dans les domaines de la construction de logements, de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du trafic ne peuvent plus être étudiés séparément; au contraire, il importe de considérer ces domaines comme des éléments de l'aménagement du territoire, dont les principes doivent être élaborés sur le plan fédéral. Une coordination établie assez tôt entre la Confédération, les cantons et les régions, ainsi qu'une planification à longue échéance sont indispensables dans un Etat pluraliste si l'on veut assurer l'équilibre entre les différents groupes sociaux.

53 Disproportion des besoins collectifs et de la couverture financière

En considérant toutes les exigences posées à la collectivité, il importe de bien se rendre compte que l'on ne peut jamais rien obtenir de l'Etat sans avoir à en payer le prix. L'humanisation des conditions de vie que l'on réclame de tous côtés exige de gigantesques ressources financières, qui ne sont encore nullement assurées. Demander l'intervention de l'Etat ne signifie pas toujours qu'on soit disposé à donner à ce même Etat les moyens qui lui permettent d'assumer les responsabilités dont il est chargé. Le régime actuel tend à créer un déséquilibre entre les ressources individuelles et les ressources collectives.

Les mêmes difficultés se présentent en ce qui concerne les tâches que nous désirerions assumer durant la présente législature, qu'il s'agisse de tâches incombant à la Confédération ou de tâches à poursuivre, en raison de leur importance pour la prospérité générale. Sans doute, ces tâches sont urgentes en soi. Toutefois, il est d'ores et déjà certain que, devant la période relativement brève que constitue la législature, il ne sera pas possible de les mener toutes à chef. Ainsi qu'il ressort des considérations faites au chapitre IV, il ne faudra pas seulement tenir compte des possibilités de réalisation lorsqu'il s'agit d'assumer de nouvelles tâches ou de poursuivre l'accomplissement d'anciennes, mais aussi lorsqu'il est question de se procurer de nouvelles sources de recettes.

III. Objectifs des Grandes lignes

6 La Suisse dans le concert des nations

61 Conception de notre politique étrangère

Notre politique étrangère doit tenir compte de deux données fondamentales: d'une part, des conditions intérieures, que nous déterminons nous-mêmes et, d'autre part, des conditions extérieures, résultant des événements internationaux. Si la Suisse doit presque toujours réagir à des événements extérieurs, cela ne signifie pas qu'elle ne puisse jamais agir de manière indépendante. Nos institutions sont stables, nos bases économiques et financières solides, nos actes ne sont pas dictés par des obligations que nous imposent des alliances. Malgré son exigüité, la Suisse est donc en mesure de jouer un rôle international.

Toutefois, notre pays doit être conscient des limites qui lui sont imparties. Son programme de politique extérieure est moins un véritable plan d'action qu'un catalogue d'objectifs et un exposé des moyens dont il dispose pour les atteindre. Pour la Suisse, il ne s'agit pas de chercher à modifier les relations internationales; mais elle doit tenir compte de ces circonstances sans jamais perdre de vue sa propre raison d'être, qui est de sauvegarder les droits et les intérêts de ses citoyens tout en favorisant la prospérité commune.

Au nombre des principaux objectifs de notre Etat (art. 2 cst.) figure la sauvegarde des libertés démocratiques. C'est de là que découle notre principal mandat en matière de politique étrangère: maintenir notre indépendance, qui seule permet de garantir ces libertés. Pour cela, nous disposons de deux moyens:

Tout d'abord, il y a la volonté du peuple de rester fidèle à ces objectifs, son aptitude à résoudre ses problèmes politiques, économiques et sociaux, ainsi que sa capacité de se défendre. La politique étrangère d'un petit Etat tel que le nôtre ne peut être que le reflet de ses conditions intérieures et l'expression de sa politique générale.

En second lieu, il y a les principes que la Suisse observe pour atteindre ses objectifs, et qui sont la neutralité perpétuelle et armée, avec la solidarité pour complément et l'universalité de ses relations internationales comme corollaire.

La doctrine qui en découle peut être définie très succinctement comme il suit: *assurer notre indépendance grâce à une politique cohérente de neutralité*. Cette politique serait facile à appliquer si la situation internationale permettait à un Etat d'assurer par ses propres moyens son existence et son développement, donc s'il lui était loisible de vivre en vase clos. Or tel n'est pas le cas. L'interdépendance est, dans tous les domaines, un fait de notre temps, dont un petit pays industrialisé, ne disposant pas de matières premières et entouré d'Etats dynamiques, ne manque pas de sentir très nettement les conséquences. *L'indépendance* n'a donc plus le même sens qu'elle avait autrefois. Elle ne saurait se concevoir sans une coopération sur le plan international et ne peut être maintenue que grâce à des échanges bien équilibrés et

utiles pour tous les partenaires. Si notre pays perdait cette faculté, il aurait grand peine à échapper à des influences défavorables de l'étranger. La Suisse ne peut éviter de s'intégrer dans une communauté des peuples qui gagne sans cesse en importance; elle doit aussi se soumettre aux normes en vigueur sur le plan international. Aujourd'hui, la «cote» internationale d'un pays se détermine d'après les sacrifices qu'il est disposé à faire pour contribuer à résoudre des problèmes communs et pour subordonner ses intérêts nationaux aux exigences de la communauté des peuples.

La neutralité *perpétuelle* qui, depuis 1815, constitue la ligne directrice de notre politique étrangère sans être un but en soi, n'a nullement perdu de sa valeur à l'heure actuelle. Comme par le passé, elle facilite les relations et les échanges, parce qu'elle écarte certains obstacles politiques dans les contacts internationaux. La neutralité permet aux gouvernements qui la pratiquent de faire preuve d'un plus large esprit d'ouverture, non seulement à l'égard des voisins, mais aussi dans les relations avec tous les autres Etats. Cette ouverture n'est guère limitée dans le domaine de l'économie ni dans les relations culturelles; en revanche, elle l'est dans le domaine politique, où la neutralité ne permet pas d'entretenir des relations exclusives ou privilégiées avec des puissances déterminées; elle est exclue dans le secteur militaire, où seuls certains arrangements avec d'autres Etats neutres sont concevables.

Au cours des quatre prochaines années, la Suisse devra envisager une ouverture dans trois directions différentes: vers l'Europe, vers les Nations Unies et vers le Tiers Monde. Il est possible que notre peuple doive se prononcer sur ces trois questions.

62 Intégration européenne

Les négociations entamées à la fin de 1971 avec la Communauté économique européenne devraient, selon toute probabilité, aboutir prochainement à la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Communauté élargie. D'autres accords de même teneur seront, selon toute probabilité, conclus avec les autres pays de l'AELE non candidats.

L'accord conclu par notre pays sera de nature économique. Il n'entraînera pas l'adhésion de la Suisse à la Communauté, ne portera nullement atteinte à notre neutralité et ne compromettra d'aucune manière ni la structure fédérative de notre pays, ni les institutions de la démocratie directe. En revanche, il exercera une forte influence sur l'orientation de notre économie. En effet, le grand marché européen, exempt de barrières douanières, qui en résultera ouvrira de nouveaux débouchés à notre production; d'autre part, le renforcement de la concurrence sur notre marché devrait également avoir d'heureux effets pour notre économie nationale.

En dépit de la clause de dénonciation dont il est muni, un traité de cette importance est destiné à régler de manière durable les rapports entre la Suisse et les Communautés européennes. C'est pourquoi nous avons l'intention de proposer aux chambres de le soumettre au référendum. Nous ne prendrons

toutefois notre décision que lorsque le résultat des négociations sera connu. Une telle votation suppose que le peuple suisse, qui aura une grande responsabilité à assumer, soit renseigné de manière approfondie.

Même après la conclusion de l'accord de libre-échange, l'aménagement des relations avec les Communautés économiques européennes constituera l'une des plus importantes tâches de notre politique étrangère et de notre politique économique extérieure. La Suisse devra définir sa situation dans une Europe qui va se donner de nouvelles structures politiques et économiques. De nouvelles améliorations dépendront pour une large part de l'évolution qui se poursuivra au sein de la Communauté, notamment de la mesure dans laquelle l'augmentation du nombre des Etats membres permettra de stimuler et d'intensifier le processus d'intégration ainsi que des progrès concrets qui pourront être réalisés sur le plan de l'union économique et monétaire¹⁾.

Tout d'abord, il s'agira de négocier l'accord de libre-échange, de le ratifier, de le mettre en vigueur et de veiller à ce qu'il soit appliqué sans difficultés. Cela représentera une lourde tâche tant pour l'économie que pour les autorités.

Quant à la conclusion éventuelle d'autres arrangements visant à étendre la collaboration à de nouveaux domaines, elle sera déterminée en temps voulu par les besoins et les intérêts des deux parties.

Les exigences du développement d'une économie moderne et les nombreux liens qui unissent la Suisse à l'Europe jouent un rôle décisif en l'occurrence. Il va sans dire que les arrangements futurs qui seront conclus avec les Communautés européennes seront soumis à la procédure d'approbation qui s'impose.

Il importera de resserrer encore les liens qui nous unissent aux autres Etats non candidats, dans le cadre de ce qui reste de l'AELE. Nous accorderons une grande importance au rôle du *Conseil de l'Europe*, tant en raison de ses activités spécifiques qu'en tant que lieu de rencontre entre membres des parlements et des gouvernements des Etats des Communautés européennes, d'une part, et des autres Etats membres, d'autre part. Notre intention est de signer prochainement la Convention européenne des droits de l'homme.

63 La Suisse et l'évolution des relations internationales²⁾

L'extension des Communautés européennes influe naturellement sur les relations de l'Europe avec le reste du monde. Créer un nouvel équilibre dans ces relations, notamment avec les Etats-Unis, constituera une tâche de première importance. La Suisse doit en tenir compte. Pour sauvegarder l'universalité traditionnelle de ses relations extérieures, il est donc indispensable qu'elle veille, tout en resserrant ses liens avec l'Europe, à cultiver et à développer aussi ses relations avec le reste du monde. Pour assainir la situation monétaire interna-

¹⁾ Au sujet des répercussions financières de l'accord, voir au chapitre IV

²⁾ Les relations commerciales mondiales seront traitées sous chiffre 76 (cf. 764) en raison du rapport étroit qu'elles ont avec les objectifs de la politique économique intérieure

tionale et résoudre les problèmes posés par le commerce mondial, il faudra de nouvelles négociations; notre pays sera heureux d'y apporter l'active contribution qu'un Etat neutre est particulièrement à même de fournir. C'est pourquoi il importe que les accords que la Suisse conclura avec les Communautés européennes ne s'opposent pas à ce qu'elle puisse continuer à traiter d'une manière autonome avec ses partenaires du reste du monde.

Les relations internationales ont perdu le caractère bilatéral qu'elles ont conservé durant vingt ans. Les centres de décision se sont multipliés; il en résulte une plus grande liberté de manœuvre pour les petits Etats. Dès lors, il n'est pas exclu que les Etats neutres puissent jouer un rôle utile dans les rencontres internationales parce qu'ils sont en mesure d'atténuer les oppositions et qu'ils sont un élément de stabilité.

En outre, il existe aujourd'hui entre le monde occidental et le monde communiste la volonté de nouer un dialogue et d'entamer des négociations; cette évolution est à l'origine du projet de réunir une conférence sur la sécurité et d'une proposition tendant à réduire l'effectif des forces militaires. A cet égard, notre neutralité nous impose certaines limites. Elle ne nous permettrait pas, par exemple, de nous engager dans des discussions ayant pour sujet la réduction des forces armées des deux blocs militaires en présence sur notre continent. En revanche, elle ne nous empêche pas d'apporter notre contribution au renforcement de la paix et à une meilleure coopération dans toute l'Europe, parallèlement à notre rapprochement avec la Communauté économique européenne. Si la conférence sur la sécurité, au sein de laquelle les moyens et petits Etats formeraient la majorité des participants, devait se réunir, il incomberait à la Suisse de s'employer à faire reconnaître la primauté du droit et à faire adopter des règles internationales qui soient de nature à assurer des relations pacifiques entre les puissances européennes. De la sorte, nous pourrions contribuer aux efforts entrepris en vue de réduire les tensions qui existent sur notre continent.

C'est dans le même esprit que nous devons aborder les problèmes que pose le *désarmement* sur le plan mondial. Notre tâche consiste en premier lieu à faire valoir notre point de vue chaque fois que cela semble opportun, tant dans notre propre intérêt qu'en faveur de la cause du désarmement. Nous pouvons le faire soit en participant à des négociations, lorsque l'occasion s'en offre, soit en communiquant des suggestions par la voie écrite.

En outre, il nous faudra bientôt nous prononcer sur un traité d'interdiction totale des armes biologiques. Nous suivons aussi de près les négociations en vue d'une interdiction analogue de l'emploi des armes chimiques ainsi que des essais d'armes nucléaires.

64 Nations Unies

Les relations étroites et fructueuses que notre pays entretient avec les Nations Unies témoignent de notre volonté de collaborer activement avec la

grande famille des Etats; elles répondent également à notre désir de large ouverture sur le monde. Une telle ouverture devient toujours plus nécessaire à une époque où la Suisse prend des dispositions pour participer dans une plus large mesure aux institutions de la coopération européenne.

Le resserrement des liens unissant la Suisse à ses voisins ne devrait s'opposer d'aucune manière à l'ouverture sur le monde, qui est un élément de sa politique de neutralité.

C'est pourquoi nous nous proposons de développer et de renforcer notre coopération au sein de tous les organismes de l'ONU et de toutes ses organisations spécialisées auxquelles la Suisse a adhéré.

Notre pays peut-il, en conservant son statut de neutralité, adhérer à cette organisation mondiale en qualité de membre à part entière? Cette question a été examinée de manière approfondie dans nos rapports du 16 juillet 1969 et du 17 novembre 1971, auxquels nous nous référons. Dans les conditions actuelles, il ne s'agit certainement pas d'un problème vital, mais la question ne manquera pas de prendre toujours plus d'importance au cours de ces prochaines années. Malgré ses imperfections et la faiblesse de sa structure politique, l'ONU devient toujours plus et dans tous les domaines le centre de la diplomatie multilatérale. Il est donc indiqué que notre pays ait l'audience voulue au sein de cette communauté des nations, notamment lorsqu'il s'agit de protéger des valeurs auxquelles nous sommes attachés.

D'autre part, le règlement du problème de la représentation de la Chine, qui met fin à une mise à l'écart de la République populaire durant plus de vingt ans, a créé une situation nouvelle d'une grande importance. Il est en outre probable que les Etats divisés, tenus à l'écart de l'ONU, seront également acceptés comme membres dans un avenir qui n'est plus très lointain. Il est à prévoir qu'un jour ou l'autre, la Suisse sera pratiquement le seul Etat à ne pas appartenir à la communauté des Nations Unies.

L'évolution subie par cette organisation mondiale, qui tend toujours plus à l'universalité – aussi bien en ce qui concerne ses membres que ses activités – doit nous engager à revoir l'attitude que nous observons à son égard. En nous tenant à l'écart, nous courrions le risque de rendre sensiblement plus difficile notre participation à d'importants domaines de la collaboration internationale. Le soin de revoir la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU incombera notamment à la commission consultative que nous avons l'intention d'instituer prochainement et qui donnera aux différents milieux de la population et aux différentes tendances de l'opinion publique la possibilité de s'exprimer. Ces échanges de vues permettront au Conseil fédéral de trouver les moyens de résoudre le problème et d'obtenir au sein du peuple une plus large adhésion à notre politique étrangère.

65 Politique à l'égard des pays en voie de développement

Pour apprécier les relations qu'entretient la Suisse avec les pays en voie de développement, il faut bien se rendre compte que l'écart entre le développement de ces pays et celui des Etats industrialisés est intolérable sur le plan humain

et représente un grave danger, politiquement et économiquement. A l'avenir, paix et bien-être ne pourront guère être assurés – et cela concerne aussi notre pays – si une certaine égalisation des conditions ne peut être réalisée entre tous les peuples de ce monde tant sur le plan économique que dans le domaine social et politique. Ce ne sont pas seulement des impératifs d'ordre humanitaire et la responsabilité qu'assument les pays industrialisés vis-à-vis du Tiers Monde, mais aussi un intérêt direct qui doivent nous engager à aider les pays en voie de développement à sortir de leur situation défavorable et à devenir des membres à part entière de la communauté des peuples. Une aide de cette nature donne, tant à l'extérieur qu'au sein de notre population, la crédibilité voulue à la politique suisse de solidarité et renforce notre situation sur le plan international. L'aide au développement constitue – même s'il ne faut pas exclure certains risques et insuccès – l'une des tâches prioritaires de la Confédération.

L'un de nos principaux objectifs sera donc d'accroître la contribution de notre pays au développement du Tiers Monde selon la capacité productive de notre économie nationale.

Le 24 octobre 1970, nous avons déjà déclaré, au sujet de la stratégie des Nations Unies pour la deuxième décennie du développement, que nous nous inspirerions des principes qui sont à sa base pour aménager la politique suisse en matière d'aide au développement. Il importe notamment que, jusqu'à la fin des années septante, la contribution suisse au développement (dons de l'Etat et dons privés en capitaux) passe à un pour cent du produit national brut. En particulier, la contribution de l'Etat devra être progressivement accrue au cours de ces années prochaines, de manière qu'elle se rapproche du niveau moyen des prestations des autres Etats industrialisés de l'Ouest. Au cours de ces prochaines années, nous vous proposerons diverses autres mesures visant à accroître la contribution de l'Etat au développement du Tiers Monde selon la capacité productive de notre économie nationale.

En outre, il importe de favoriser, sur le plan économique, une judicieuse division du travail entre pays industrialisés et pays en voie de développement. La Suisse fera, dans la mesure du possible, des propositions – mais examinera en tout cas dans un esprit positif les propositions d'autres pays – en vue de contribuer à assurer l'intégration de l'économie des pays en voie de développement dans l'économie mondiale. A cet égard, il est particulièrement important d'instituer dans une mesure aussi large que possible les préférences douanières prévues en faveur des pays en voie de développement, de prendre d'autres mesures de politique commerciale et d'encourager l'aide non liée. De plus, il importe de vouer une attention spéciale au développement des pays les plus défavorisés.

Au surplus, il s'agit de mettre à disposition des moyens financiers plus importants pour l'aide humanitaire, dont les pays en voie de développement ont besoin en tout premier lieu. Cette aide occupe depuis longtemps une place de choix dans notre politique et témoigne nettement de la solidarité dont nous voulons faire preuve.

Il apparaît également nécessaire d'assurer une meilleure information réciproque des services fédéraux et de l'économie privée sur les programmes ou les mesures dont ils envisagent l'exécution dans les pays en voie de développement.

Afin d'asseoir l'aide au développement sur une base légale précise – complétant la base constitutionnelle actuelle – et de donner au peuple la possibilité de se prononcer sur le principe de l'aide de l'Etat au développement, nous envisageons de vous soumettre au cours de la législature un projet de loi fédérale sur l'aide au développement ou sur l'ensemble de l'aide à l'étranger.

66 Défense générale

661 Organes directeurs de la défense

La constatation que notre défense n'est pas assurée seulement par l'armée, mais par toutes les forces vives du pays qui sont de nature à y contribuer, nous a amenés à instituer, il y a quelque temps, les organes directeurs de la défense et le Conseil de la défense. Nous disposons ainsi d'une organisation qui nous assiste dans toutes les questions concernant la défense générale, prépare les mesures nécessaires et les coordonne.

662 Maintien de la sécurité nationale

Les nouvelles institutions créées dans le domaine de la défense générale doivent nous permettre de *faire le point de la situation en ce qui concerne le maintien de notre sécurité*. Il s'agit d'établir une conception générale de la défense, qui tienne compte des multiples dangers auxquels un petit pays est exposé dans le monde d'aujourd'hui et qui permette d'opposer à ces dangers une défense intégrée, qui englobe le domaine civil aussi bien que le domaine militaire.

Depuis quelque temps déjà, l'opinion publique s'interroge davantage sur la situation et l'avenir d'un petit pays situé entre des grandes puissances. Outre les questions que le processus d'intégration de l'Europe pose à notre pays sur le plan du développement économique et technique, notre opinion publique s'inquiète notamment de l'avenir de notre neutralité ainsi que de nos chances de survie en cas de conflit international. Les difficultés de plus en plus grandes qu'éprouve notre pays à se mesurer aux grandes puissances et aux pactes militaires dans le domaine des armements et, aussi, l'opinion assez fréquemment répandue qu'il n'y a pas lieu pour le moment de redouter des conflits armés dans notre Europe placée sous le signe de la détente, engagent d'aucuns à en déduire qu'une défense nationale suisse n'est plus efficace et ne répond plus à aucune nécessité.

En raisonnant ainsi, on perd de vue que des intérêts politiques continuent à s'affronter sur notre continent et qu'un gigantesque potentiel militaire y est amassé et développé. L'équilibre actuel n'a sans doute pas peu contribué jusqu'ici à empêcher un conflit entre les grands blocs en présence. Mais il ne faut pas oublier qu'il n'a pas été possible jusqu'ici de supprimer les nombreuses

sources de conflits. Dans ces conditions, nous devons continuer à faire preuve de vigilance.

La tâche de notre défense, notamment de notre défense militaire, est de contribuer, par son existence et son état de préparation, à montrer qu'une attaque dirigée contre notre pays ne serait pas une opération payante. Elle vise donc à sauvegarder notre indépendance. Même si la Suisse ne peut guère exercer à proprement parler un effet de dissuasion, la puissance défensive de tous les moyens et forces servant à la défense de notre pays doit être assez importante pour qu'un adversaire éventuel en tienne compte dans ses calculs.

Les efforts que nous faisons pour assurer, selon les exigences de notre temps, le développement de notre armée, garante du maintien de la paix, n'excluent nullement la participation aux tentatives entreprises sur le plan international en vue de consolider la paix mondiale. Rappelons surtout les objectifs généraux de notre politique étrangère, les «bons offices» que nous prêtons, ainsi que l'aide aux pays en voie de développement.

Il n'est pas facile de déceler la nature et l'ampleur des dangers qui menacent notre pays, dangers d'ailleurs appréciés de manière très différente. D'une part, on constate que la collaboration internationale en matière économique et technique s'est fortement développée.

Cette coopération est complétée par les efforts tendant à régler les conflits par des moyens pacifiques et à éliminer leurs causes. Aujourd'hui, de nombreuses puissances placent vraiment au premier plan de leurs préoccupations les efforts qu'elles entreprennent pour promouvoir le désarmement et la détente.

D'autre part, on ne saurait se dissimuler que les tensions idéologiques, sociales et politiques ont augmenté. Les crises et les conflits déclarés, dans lesquels on recourt non seulement à des moyens militaires, mais aussi – dans une mesure sans cesse croissante – à des moyens psychologiques et économiques, voire à des actes de terrorisme, créent sans cesse de nouvelles menaces pour la sécurité générale.

Ces différents éléments de notre politique de sécurité doivent être inclus sans exception dans la conception de notre défense générale.

663 Conception de la défense générale

Une conception de notre défense générale est en voie d'être établie. Comme elle touche à certaines questions fondamentales de notre vie nationale, de notre sécurité notamment, cette conception générale doit encore être soumise à un examen politique et obtenir l'approbation d'une partie aussi large que possible du peuple. Il importe que celui-ci se rende compte des difficultés que comporte le maintien de notre indépendance et de la complexité des problèmes posés. On augmentera ainsi la compréhension à l'égard des mesures qui s'imposent.

La conception de notre défense générale doit en particulier:

- faciliter les décisions que le gouvernement devra prendre en vue de garantir notre sécurité à brève et à longue échéance;

- fixer des règles que les organes de planification et d'exécution devront suivre;
- démontrer que, dans le monde actuel, un petit pays est aussi en mesure de résoudre ses problèmes de sécurité, à condition que ses efforts soient convenablement orientés et suffisamment persévérants.

Nous nous proposons de vous soumettre prochainement un *rapport sur la conception générale de la défense*, afin de permettre une large discussion sur cette importante question.

Il faudra ensuite, à la lumière de cette conception générale, réexaminer les aspects militaire et civil de la défense nationale. Pour aménager la défense dans l'un et l'autre domaine, il importera de bien tenir compte de leur interdépendance. En outre, il y aura également lieu de décider s'il faut compléter le service militaire par un service civil, dont l'institution est demandée par une initiative populaire déposée le 12 janvier 1972.

664 Défense militaire

L'armée ne constitue que l'un des éléments - très important il est vrai - de notre politique de sécurité dont l'objectif suprême est *d'assurer l'intégrité du territoire, l'indépendance du pays et la survie de la population*, c'est-à-dire de maintenir la Suisse à l'écart de tout conflit.

La défense militaire est fondée sur l'organisation des troupes de 1961 ainsi que sur la conception de la défense militaire, approuvée en 1966 par les chambres fédérales.

Compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis lors et en raison de l'intégration de la défense militaire dans la défense générale, il importe de revoir l'organisation des troupes et les conceptions sur l'engagement de l'armée, qui datent de 1966, et d'y apporter progressivement les compléments et les améliorations nécessaires. Cette révision doit satisfaire aux exigences de la planification pour la période s'étendant de 1975 à 1984. Il s'agit en l'occurrence d'élaborer des lignes directrices relatives à la défense militaire pour cette période de dix ans. Pour que ces principes s'imposent, il est nécessaire qu'ils soient approuvés par les milieux politiques de notre pays. C'est pourquoi nous envisageons de soumettre à l'Assemblée fédérale non seulement la conception générale de la défense, mais aussi les principes qui régiront la défense militaire.

665 Défense civile

Dans le domaine de la défense civile également, il sera nécessaire d'intensifier les efforts dans différents secteurs. Nous inscrirons en tête de nos propres préoccupations les objectifs que nous nous sommes assignés dans notre rapport sur la conception de la protection civile, ainsi que les mesures visant à renforcer la défense économique en cas de guerre.

7 Développement de la société et de l'économie

71 Problèmes intéressant la jeunesse

Une société soumise à des transformations constantes et rapides ne saurait se passer du concours de toutes ses forces vives. Les mouvements qui remettent toujours plus en cause les institutions de l'Etat et l'ordre social établi trouvent une large audience auprès de la jeunesse. Les protestations des jeunes classes d'âge ne sont pas uniquement des manifestations du conflit entre générations, mais résultent, dans une large mesure, des mutations sociales mentionnées dans l'introduction de ce rapport. Dans ces conditions, il importe de donner à la jeune génération la possibilité de coopérer au renouvellement de la société et de mettre utilement ses forces créatrices au service du bien commun. La première condition dont dépend cette collaboration est l'existence de contacts directs entre la jeunesse et la société des adultes et l'établissement entre eux d'un dialogue permanent et empreint de franchise.

Récemment, le Département fédéral de l'intérieur a institué un groupe de travail chargé d'examiner comment ce dialogue pourrait être établi.

Les efforts ne visent nullement à préparer la jeunesse à s'adapter docilement aux conditions actuelles; au contraire, il s'agit de permettre au besoin qu'éprouve la jeunesse de réaliser ses propres aspirations de s'exprimer librement et d'intéresser les jeunes gens à l'aménagement de la société de demain. Nous vous soumettrons au cours de cette législature un rapport sur ces questions et vous proposerons, le cas échéant, des mesures concrètes en vue de résoudre sur le plan fédéral les problèmes intéressant la jeunesse.

72 Enseignement, recherche et promotion culturelle

721 Politique de la formation

Un pays hautement industrialisé, tel que la Suisse, ne peut maintenir et améliorer la productivité et la capacité de concurrence de son économie que dans la mesure où il parvient à élever le niveau intellectuel de son peuple et à faire participer à la vie économique, politique et culturelle, à proportion de leurs facultés et capacités, les personnes de toute origine sociale. En raison de l'évolution technique et économique et, partant, de la transformation des conditions de travail et des structures professionnelles, notre pays souffre d'un manque considérable de travailleurs qualifiés à tous les degrés.

Toute personne douée doit pouvoir faire les études de son choix; il faut que l'Etat, la société et l'économie puissent disposer des jeunes forces qualifiées dont ils ont besoin. C'est dire que les programmes d'études doivent être mieux adaptés aux besoins: exercice des professions, recherche, perfectionnement professionnel. Pourtant, la formation n'est pas seulement la condition du succès en matière professionnelle; elle contribue aussi à l'épanouissement de la personnalité, car elle permet à chacun de s'employer à forger son avenir et à se faire une place dans la société selon ses propres conceptions.

Développer harmonieusement notre système de formation dans toutes les directions, tel est l'objectif que nous nous efforçons d'atteindre: en effet, pour développer nos établissements d'instruction, il ne faut pas seulement se fonder sur l'estimation des besoins de personnel qualifié, mais aussi sur les désirs exprimés par les jeunes gens quant à la formation qui leur sera donnée. La collectivité doit donc créer des possibilités suffisantes de formation et de perfectionnement, afin qu'il soit tenu compte aussi bien des exigences de la société que des capacités et des aspirations des individus.

Il est apparu toujours plus nettement, ces dernières années, que les finances des cantons ne suffisent plus à assurer seules le développement de l'instruction publique à tous les degrés, compte tenu des exigences de notre temps. L'expérience a fait voir de manière toujours plus nette que la politique suivie en matière de formation, notamment la planification, doit être considérée comme une tâche commune des cantons et de la Confédération. Mais la constitution ne permet pas d'assumer en commun cette tâche; elle consacre en effet la souveraineté des cantons en matière scolaire et n'accorde que des pouvoirs très réduits à la Confédération, sauf en matière de formation professionnelle.

Le *concordat sur la coordination scolaire*, conclu en automne 1970 et auquel ont déjà adhéré dix-huit cantons, est d'une grande portée dans ce domaine. Néanmoins, la *revision de l'article constitutionnel sur l'instruction publique* s'impose politiquement et juridiquement si l'on veut poursuivre avec efficacité l'œuvre entreprise par ce concordat. Cette revision ne devra pas simplement permettre à la Confédération de soutenir les cantons dans leurs efforts, mais aussi d'élaborer avec eux une politique moderne dans le domaine de l'enseignement. C'est pourquoi nous vous avons soumis, avec notre message du 19 janvier 1972, un projet de nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement, auquel vous voudrez bien vous reporter. Lorsque ces dispositions constitutionnelles seront adoptées, nous mettrons progressivement sur pied une *légalisation fédérale en matière d'enseignement*.

Bien des choses dépendront de l'évolution rapide qui est en cours dans les cantons. A l'échelon des écoles du degré moyen, nous nous proposons d'aménager la *réglementation de la maturité* de manière à tenir compte des nouveaux types de maturité qui ont vu le jour ces dernières années. Une attention particulière sera également vouée, au cours de la présente législature, à la *revision de la loi sur l'aide aux universités* ainsi qu'à l'*élaboration d'une nouvelle loi sur les écoles polytechniques fédérales*. Si l'on considère l'augmentation des subventions fédérales indispensables à un développement suffisant des universités cantonales, force est de convenir que les pouvoirs de coordination dévolus à la Confédération doivent être élargis dans les affaires universitaires d'importance nationale.

Le second rapport du Conseil de la science sur le développement des universités suisses fournira sans aucun doute une excellente base pour discuter des principes dont devra s'inspirer la nouvelle loi fédérale sur l'aide aux universités.

Nous envisageons de poursuivre, dans ce nouveau cadre, notre politique de *large développement des écoles polytechniques fédérales*, auxquelles incombe le soin de former les jeunes ingénieurs à l'échelon universitaire.

En prenant ces mesures, la Confédération se fondera sur une conception d'ensemble de la formation. Elle s'emploiera par conséquent, avec une attention toute particulière, à *développer systématiquement la formation professionnelle*; elle veillera à l'intégrer de manière rationnelle au système général de l'enseignement pour faciliter son accès et améliorer la liaison avec d'autres voies de formation. La révision de la loi sur la formation professionnelle, actuellement en cours, doit notamment permettre d'instituer un apprentissage combiné, dont on attend une amélioration sensible et générale du niveau de l'instruction et de la formation chez les apprentis. Les nouvelles dispositions feront une plus large place aux institutions assurant le perfectionnement des connaissances, en particulier à celles qui servent à la formation des cadres du degré moyen.

Nous voulons aussi, parallèlement au développement des institutions d'enseignement et de formation, *améliorer la participation de l'Etat au financement de la formation professionnelle*, notre but étant de permettre à chacun d'acquérir une formation appropriée, quelle que soit sa situation matérielle. Nous étudierons spécialement les mesures qui devraient être prises par la Confédération en vue de pallier les différences qui existent encore entre les régimes cantonaux des bourses, et examinerons aussi quelles dispositions devraient être adoptées pour permettre le versement de bourses d'études remboursables.

722 Politique de la recherche

Actuellement, la recherche fondamentale et adaptée aux exigences de l'heure est indispensable si l'on veut atteindre tous les grands objectifs nationaux, par exemple améliorer la formation et la santé publique, protéger l'homme et son environnement contre les atteintes nuisibles et développer les services publics. La principale question qui se pose dans le domaine de la recherche est la suivante: où et jusqu'à quel point l'Etat doit-il intervenir pour diriger la recherche en coordonnant les activités et, le cas échéant, en imprimant une direction? Ou-doit-il susciter lui-même la recherche? Dans quel cas doit-il se borner à appuyer financièrement les recherches que la science et l'économie entreprennent de leur propre mouvement, sans avoir d'action directe sur ces recherches?

Actuellement, la *recherche entreprise dans le cadre des hautes écoles* n'est plus uniquement soutenue par les responsables de ces écoles, mais bénéficie également de l'appui financier du Fonds national suisse; son avenir dépendra de l'évolution générale de la politique suivie en matière d'enseignement supérieur. Le Fonds national devrait être mis en mesure non seulement d'encourager la recherche, mais aussi de contribuer à définir ses objectifs principaux.

Dans notre pays, la *recherche orientée selon les besoins de l'économie* est financée dans une très large mesure par l'économie privée elle-même, à la diffé-

rence de ce qui se passe dans d'autres Etats; toutefois, un grand nombre d'entreprises petites et moyennes n'y ont aucune part.

Assurer l'accès à la recherche des secteurs de l'industrie qui n'y participent pas encore constitue à notre sens une mesure d'encouragement qui n'a pas en premier lieu un caractère financier, mais vise plutôt à améliorer les structures. Nous vous renvoyons à ce propos à nos considérations figurant au chapitre de la politique d'amélioration des structures (ch. 77).

La troisième forme de soutien accordé par l'Etat à la recherche ressortit à la politique générale et sociale. En effet, la science et la recherche peuvent faciliter l'exécution des tâches complexes et variées à remplir dans le domaine social. Pour disposer des bases nécessaires, les autorités fédérales devront donner toujours plus de mandats spéciaux de recherche dans ce domaine, pour compléter l'aide accordée à la recherche fondamentale.

Notre message concernant la révision de l'article constitutionnel sur l'enseignement était accompagné d'un projet d'*article constitutionnel sur la recherche*. Il est en effet nécessaire que la Confédération prenne, dans certains domaines, des mesures en faveur de la recherche appliquée. Il faut également envisager la reprise intégrale d'installations de recherche et de services auxiliaires (de documentation notamment) qui ont un caractère national. Cela étant, nous examinerons s'il convient d'élaborer une loi sur la recherche pour assurer l'exécution de la nouvelle disposition constitutionnelle.

Le nombre restreint de chercheurs doués et la modicité des moyens financiers disponibles exigent que les efforts entrepris par le Conseil suisse de la science, en vue de jeter les bases d'une politique globale et coordonnée de la recherche, soient poursuivis méthodiquement.

Dans plusieurs secteurs, notamment dans celui des macro-sciences, la Suisse devra renoncer définitivement à tout projet autonome. Seule la *collaboration internationale* lui permettra de procurer à ses savants d'intéressantes possibilités d'activité dans ces domaines. C'est pourquoi cette collaboration doit être poursuivie et développée, compte tenu des possibilités et besoins matériels, ainsi que des principaux objectifs nationaux de la recherche.

723 Promotion culturelle

Les mutations survenues dans le domaine de la pensée et dans la société, dont nous avons déjà parlé dans l'introduction, réclament notamment une nouvelle conception en matière de promotion culturelle. Désormais, il s'agira non seulement d'encourager davantage les forces créatrices, mais encore d'axer toujours plus les efforts sur les besoins de l'individu, sur les besoins de l'homme dans la société industrielle moderne, qui dispose de plus de temps en raison de la réduction des heures de travail, pour se cultiver et se vouer à des occupations personnelles. Pour mieux défendre sa vie intérieure face à l'emprise croissante de la technique dans tous les domaines de l'existence, pour préserver sa liberté

et conserver sa joie de vivre, l'être humain a besoin de participer davantage à l'héritage culturel du pays et aux ressources de l'heure présente. Alors que, jusqu'ici, la façon de penser était surtout orientée vers une croissance quantitative de l'économie, on souhaite maintenant qu'une plus large place soit faite à l'amélioration qualitative des conditions de vie. Le rapport de la commission que le Département de l'intérieur a chargée avec notre assentiment d'étudier les questions concernant la politique culturelle de la Suisse traitera des principaux points de notre future politique de promotion culturelle; ce rapport sera déposé selon toute probabilité à la fin de 1973.

73 Politique d'information

731 L'information au service de l'individu

En développant les moyens d'information sur les affaires politiques et sociales, il importe surtout de sauvegarder le plus possible la faculté de tout citoyen de se procurer librement des renseignements aux sources les plus diverses. Dans un Etat démocratique, le citoyen doit être renseigné sur tous les aspects des problèmes pour pouvoir collaborer activement à la marche des affaires. C'est ainsi seulement qu'il pourra se forger une opinion et prendre les décisions qui lui incombent en toute connaissance de cause.

A cet égard, il importe également de relever les difficultés de plus en plus grandes qu'éprouvent les quotidiens. Pour donner suite aux interventions de membres du Parlement, nous allons examiner en étroite collaboration avec les partis et les associations professionnelles intéressées s'il est possible que l'Etat prenne des mesures dans ce domaine et, le cas échéant, lesquelles. Nous nous laissons toutefois diriger, en l'occurrence, par le principe voulant que la liberté de la presse ne soit en aucun cas mise en cause par des interventions de l'Etat.

Mais, en sus de sa fonction politique, l'information a une valeur humaine très générale. En effet, le développement de la personnalité dépend de la possibilité qu'a chacun de puiser à son gré aux sources d'information les plus diverses. L'Etat devra apporter sa propre contribution non seulement en garantissant le libre accès à ces sources, mais encore en entamant un dialogue avec le citoyen. Dans cet ordre d'idées, nous entendons notamment développer l'information générale au cours de ces prochaines années.

732 Article constitutionnel sur la radio et la télévision et législation d'exécution

En premier lieu, nous tenons à élaborer des dispositions constitutionnelles sur la radio et la télévision. A cette occasion, il s'agira de définir la notion de la liberté d'expression à la radio et à la télévision. Les rapports entre l'Etat et les moyens de communication sociale doivent être tels que la liberté des émissions soit sauvegardée. Il doit toutefois être possible de prévenir et de réprimer les abus. Le cas échéant, il y aura lieu de mettre les structures des institutions

qui établissent les programmes en harmonie avec les dispositions qui seront adoptées.

Tous nos efforts tendent à créer des organismes qui puissent s'acquitter de leurs tâches importantes dans les domaines de l'information, de la formation et des loisirs, tout en tenant compte de la diversité des opinions ainsi que des valeurs intellectuelles, sociales, culturelles et religieuses auxquelles la population est attachée et en servant notre régime démocratique et libéral. Il s'agit aussi de prendre en considération les différences de langue et les caractères propres aux différentes régions de notre pays.

Nous avons décidé de présenter aux conseils législatifs, jusqu'en 1973 au plus tard, un projet d'article constitutionnel à ce sujet. La législation d'exécution sera mise en chantier dès que le contenu de cet article aura été précisé.

733 Revision du droit régissant la presse

L'initiative populaire déposée en 1935, qui demande la revision de l'article 55 de la constitution sur la liberté de la presse, est toujours en suspens. Entre-temps, le nouveau régime applicable à la juridiction administrative a satisfait, dans une large mesure, aux demandes présentées dans l'initiative. Cependant, les conditions de concurrence et de propriété qui règnent sur le marché des journaux et des revues ainsi que dans le domaine de la publicité et des annonces se sont modifiées de fond en comble; à ce propos, nous vous renvoyons à l'enquête de la Commission des cartels. D'autres problèmes touchant les moyens de communication sociale, tels que la protection du domaine personnel secret, sont apparus depuis le dépôt de l'initiative.

Au cours de la législature qui vient de s'ouvrir, nous désirons déterminer définitivement la marche à suivre; nous avons décidé de réactiver la commission d'experts constituée en 1953 et de désigner de nouveaux membres. La première des questions que cette commission devra traiter sera sans doute la suivante: les travaux de revision effectués précédemment doivent-ils être poursuivis, ou conviendra-t-il de reprendre les études entreprises en vue de la revision de l'article 55 de la constitution, en s'appuyant désormais sur les différentes interventions de députés au Parlement, ainsi que sur les propositions de la commission mixte de la presse? Ensuite, la commission d'experts devra se prononcer sur un autre point: l'article 55 devrait-il être modifié avant la revision totale de la constitution? Comme il s'agit d'édicter un article constitutionnel sur la radio et la télévision, ne faudrait-il pas établir des dispositions qui définiraient d'une manière générale la notion de la liberté de l'information et qui seraient applicables à l'ensemble du secteur de la transmission des nouvelles?

Enfin, dans le cadre de la loi sur l'exercice des droits politiques qui est en préparation, on examinera s'il serait possible d'annuler, par une disposition transitoire, l'initiative populaire de 1935 qui n'a plus d'objet et ne contient pas de clause de retrait. Convierait-il au contraire d'élaborer des dispositions permettant de retirer cette initiative?

74 Sécurité sociale

741 Problèmes posés par la vieillesse

La Confédération a notamment pour tâche de permettre à nos concitoyennes et concitoyens d'âge avancé de jouir d'une vieillesse paisible et heureuse; cette tâche est d'autant plus importante que le nombre de vieillards ne cesse de croître dans notre population. A elle seule, la politique sociale ne permet pas d'atteindre cet objectif, nous en sommes parfaitement conscients. Il est indispensable que la collectivité et chacun de ses membres y apportent leur contribution.

Avec notre message du 10 novembre 1971, nous vous avons soumis un projet de *nouvelle base constitutionnelle (art. 34^{quater} cst.) relative à la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité*. Simultanément, nous avons indiqué, de manière claire et précise, quel devrait être le cours futur de notre politique en matière de prévoyance. Selon cette politique, il incombera aux assurances AVS/AI de l'Etat ainsi qu'à la prévoyance professionnelle (économie privée) d'assurer aux vieillards, aux survivants et aux invalides des conditions de revenus leur permettant de continuer à mener une existence convenable.

La 8^e révision de l'AVS est un pas important vers la réalisation de nos objectifs. Cette révision, qui vous a été proposée par notre message du 11 octobre 1971, doit permettre de transformer les actuelles prestations de base de l'AVS et de l'AI en prestations assurant dans une large mesure l'existence des bénéficiaires.

On ne saurait approuver en principe ce *but élevé* sans en accepter du même coup les conséquences économiques: conditions de concurrence moins favorables pour l'économie et charges supplémentaires pour les personnes exerçant une activité économique. Chacun doit se rendre compte qu'il faudra des moyens financiers correspondant à un quart environ du revenu total du travail pour résoudre le problème de la prévoyance comme nous le désirons.

Si la nouvelle teneur de l'article 34^{quater} est adoptée, nous proposerons les mesures législatives nécessaires pour encourager par des subventions fédérales la construction et l'exploitation de maisons de retraite et d'établissements hospitaliers, ainsi que la formation du personnel spécialisé dont ils auront besoin; toutefois, l'importance des charges financières qui en résulteront devra être soigneusement pesée. En se fondant sur la même disposition constitutionnelle, la Confédération pourra aussi encourager, dans la perspective d'une politique moderne en faveur de la vieillesse, certaines mesures spécifiques destinées à maintenir le plus longtemps possible les vieillards dans leur entourage habituel.

En outre, il faudra encore procéder à des études sur le *problème que pose l'occupation judicieuse des personnes âgées*, occupation qui est destinée à combattre chez elles le sentiment de l'isolement et de la solitude; le cas échéant, ce problème devra être réglé par la voie législative.

742 *Politique de la santé – Revision de la LAMA*

Des transformations fondamentales se produisent depuis quelques années dans le domaine de la santé. La médecine a perfectionné ses méthodes de diagnostic et de traitement; elle les applique plus efficacement et dépend toujours plus d'un appareillage technique très coûteux ainsi que d'un réseau d'hôpitaux bien équipés. Les changements intervenus dans la structure de la population, la prolongation de la durée moyenne de la vie notamment, ainsi qu'une conscience plus aiguë des exigences de la prophylaxie, mettent toujours plus à contribution les services médicaux et pharmaceutiques. En conséquence, les dépenses en faveur de la santé augmentent fortement et dépassent manifestement les majorations générales de prix et de salaires. Les assurances sociales en pâtissent en tout premier lieu. Dans ces conditions, nous estimons que l'assurance-maladie et accidents doit être adaptée d'urgence aux changements qui se sont produits dans ce domaine.

Une initiative populaire pour une meilleure assurance-maladie, déposée le 31 mars 1970, demande une réorganisation fondamentale de l'assurance-maladie, ainsi qu'un élargissement de l'assurance-accidents obligatoire.

Nous nous proposons d'assurer à notre population une protection aussi large que possible au moyen d'une assurance couvrant les frais de traitement des maladies graves, et garantissant la compensation de la perte de gain consécutive à la maladie; nous envisageons d'y inclure aussi des examens prophylactiques. De plus, nous nous orientons vers une répartition socialement équitable – entre assurés, employeurs et pouvoirs publics – du coût sans cesse croissant de ces prestations. Enfin, la Confédération doit pouvoir exercer une influence sur l'évolution des coûts, notamment en réglant à nouveau le régime de remboursement des frais d'hôpital et en encourageant, par le versement de subventions liées à un but défini, la planification des services hospitaliers dans l'ensemble du pays et dans différentes régions.

Nous vous présenterons, en 1973 probablement, les projets portant revision de l'assurance-maladie et de l'assurance obligatoire contre les accidents; il s'agira principalement d'étendre à d'autres catégories de travailleurs l'obligation de s'assurer, ainsi que d'adapter les prestations des assurances aux conditions actuelles.

743 *Etudes spéciales concernant le développement de la médecine sociale et préventive*

Etant donné que des matières toxiques sont utilisées dans de nombreux domaines, il est inévitable que le danger de contamination du milieu ambiant s'accroisse en proportion et que la santé ou la vie d'êtres humains soit mise en péril par l'absorption continue de doses infimes de ces matières. Dès que l'Institut de toxicologie de l'Ecole polytechnique de Zurich, dont la construction débutera cette année, sera achevé, notre pays sera non seulement mieux équipé et mieux armé pour faire face à nos propres besoins, mais il pourra encore apporter sa contribution à la collaboration internationale dans ce domaine.

En Suisse et dans les autres pays industrialisés, les maladies du cœur et du système circulatoire ainsi que les tumeurs malignes figurent au premier rang des causes de décès. C'est pourquoi la Confédération encouragera, à côté de la recherche fondamentale, le développement de la recherche clinique sur le cancer.

744 Lutte contre l'abus de la drogue

La consommation de stupéfiants, qui s'accroît en dépit de la menace de sanctions pénales, ainsi que le nombre toujours plus élevé de drogués – chez les mineurs notamment – nous préoccupent de plus en plus. Celui qui s'adonne à la drogue ne compromet pas seulement sa propre santé physique ou mentale et sa sécurité matérielle; il constitue aussi une charge pour la collectivité du point de vue social, économique et judiciaire.

Actuellement, la Confédération n'est que partiellement compétente pour lutter contre l'abus de la drogue; en effet, certains produits dont il est possible de mésuser: les somnifères, les analgésiques, les calmants et les excitants, sont soumis à la législation cantonale sur les médicaments. Nous examinons s'il n'y a pas lieu d'édicter une loi fédérale sur la lutte contre la toxicomanie (elle serait fondée sur l'art. 69 cst.) qui permettrait à la Confédération, indépendamment de la nature et du genre des substances en cause, d'apporter également sa contribution dans ce domaine toujours plus important de la santé publique.

Au surplus, il conviendra de développer la recherche et l'information dans ce domaine. Il nous paraît surtout nécessaire que les écoles renseignent à temps leurs élèves sur les causes et les effets de l'usage de la drogue.

Les peines prévues pour le commerce illégal dans la législation en vigueur sur les stupéfiants doivent être aggravées. Comme ce commerce semble s'organiser toujours plus, lutter contre lui est une tâche internationale. Il importe donc d'encourager la collaboration internationale dans ce domaine. La loi sur les stupéfiants doit en outre donner à la Confédération la possibilité de soutenir les mesures préventives, telles l'information et les mesures de dépistage précoce, pour le traitement et la réintégration des drogués.

En appréciant l'importance de l'abus des drogues, il ne faut pas oublier les autres toxicomanies. On estime actuellement que le nombre de malades alcooliques en Suisse est de 100 000 à 120 000; environ 1700 personnes meurent chaque année du cancer du poumon, causé dans la plupart des cas par l'abus de cigarettes. Une loi fédérale sur la lutte contre les toxicomanies devrait également permettre une intervention plus efficace de la Confédération dans ces domaines.

75 Politique de développement et aménagement du territoire

751 Problèmes à résoudre

Malgré un accroissement sensible de la prospérité générale, on a constaté, ces dernières années, que le bien-être varie fortement, dans notre pays, suivant les régions. D'autre part, le mouvement de désertion des campagnes et l'afflux

de la population dans les agglomérations n'ont cessé de s'amplifier à mesure que l'expansion économique se renforçait. Si cette évolution dépassait certaines limites, elle pourrait entraîner des charges insupportables pour la communauté en raison du coût de la protection de l'environnement et de l'équipement collectif.

Nous nous efforcerons de créer un équilibre judicieux entre la campagne et les villes et entre les régions économiquement faibles et les régions économiquement fortes, en prenant des mesures appropriées en matière de finances et d'aménagement du territoire; il s'agit de faire autant que possible disparaître les écarts dans les conditions de vie d'une région à l'autre et d'influer ainsi sur l'occupation du territoire¹⁾.

Nous entendons en particulier prendre des mesures pour favoriser et soutenir les régions touchées ou menacées par le dépeuplement. Ces mesures devront tenir compte du programme de développement régional et de l'intérêt général.

Une politique dynamique du développement, assurant une répartition judicieuse de l'activité sur l'ensemble du territoire, exige toutefois des idées claires sur ce qui est possible et désirable, donc l'établissement de «conceptions pilotes». C'est là une tâche ardue, car il est difficile de réaliser, avec les moyens limités dont on dispose, l'unité de vues nécessaire entre les habitants d'une région eux-mêmes ainsi qu'entre les habitants et les responsables de l'aménagement (Confédération, cantons et communes).

C'est donc de l'accord à réaliser sur le plan politique au sujet des conceptions pilotes de l'aménagement national et régional que dépendra le succès de notre politique en matière de développement et d'aménagement du territoire.

752 Législation sur l'aménagement du territoire

Le défaut fondamental de l'utilisation actuelle du sol réside dans le fait que l'occupation du territoire est désordonnée et qu'on peut rencontrer partout des constructions disséminées qui nuisent à la beauté du paysage, rendent difficile l'exploitation du sol, réduisent à néant les efforts des services chargés de la protection des eaux et de l'environnement, et imposent à la communauté des frais d'équipement élevés.

La législation sur l'aménagement du territoire aura à faire face à des tâches diverses. Dans les régions en pleine expansion, elle devra empêcher un développement effréné et le canaliser pour le plus grand bien de tous. Dans beaucoup d'autres régions, en revanche, il s'agira, comme nous l'avons dit plus haut, d'assurer à la fois le développement et des conditions de vie favorables.

¹⁾ Voir à cet égard les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, exposés par le groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire dans son rapport de décembre 1970

A notre avis, le *but de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire*, à laquelle nous allons consacrer tous nos efforts¹⁾, est d'abord d'empêcher que l'on continue à construire des immeubles disséminés sur tout le territoire des communes. En second lieu, il nous faudra déterminer l'évolution future et les objectifs qu'il est souhaitable d'atteindre tant du point de vue de l'occupation du territoire que du point de vue économique. Enfin, le troisième problème urgent est constitué par la planification au niveau fédéral et son harmonisation avec les travaux de planification des cantons. Il ne sera cependant pas facile d'accomplir cette tâche, qui exige l'adhésion de l'opinion publique, car l'aménagement du territoire ne saurait se réaliser sans que de nombreuses atteintes soient portées à certains droits et privilèges. Le bien commun et, partant, le bien de chacun, ne se conçoit pas sans restrictions du droit de propriété.

Nous prévoyons en outre que la Confédération procédera, en collaboration avec les cantons, à des enquêtes sur les possibilités de développement futur de l'urbanisation et de l'utilisation du territoire (conceptions pilotes de l'aménagement du territoire en Suisse) et que, sur la base de ces enquêtes, la Confédération établira par voie législative d'autres principes fondamentaux applicables à l'aménagement du territoire. Nous nous proposons ensuite, en attendant l'établissement de ces principes et après avoir consulté les cantons, d'établir des principes généraux régissant les plans directeurs des cantons et les plans de la Confédération. Les expériences qui seront faites dans l'application de ces principes généraux permettront plus tard au législateur d'établir plus facilement d'autres normes en matière d'aménagement du territoire.

753 Construction de logements

Bien que la Suisse ait investi, depuis la Seconde Guerre mondiale, plus d'argent dans la construction de logements que tout autre pays d'Europe, elle n'a pas réussi jusqu'ici à résoudre ce problème de façon satisfaisante. Certes, l'énorme production de logements de ces dernières années a provoqué une diminution du taux d'occupation – un nombre égal de personnes disposant d'un espace toujours plus grand – mais, dans bien des régions, il n'en est résulté aucune détente sensible sur un marché gravement déséquilibré. En outre, la suppression du contrôle des loyers, à la fin de 1970, est survenue dans une période de forte inflation, qui a encore aggravé considérablement le déséquilibre régnant dans des secteurs importants du marché du logement.

A brève échéance, il s'agit d'empêcher les abus dans la fixation des loyers; à long terme, nous nous efforcerons de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du logement grâce à des mesures appropriées en matière d'aménagement du territoire.

¹⁾ Nous renvoyons à cet égard à notre message du 26 janvier 1972 relatif à un arrêté fédéral sur les mesures urgentes à prendre dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le message concernant la loi sur l'aménagement du territoire pourra être traité cette année encore par les conseils législatifs

Par notre message du 30 juin 1971, auquel nous vous prions de vous reporter, nous vous avons exposé notre nouvelle conception de l'encouragement à la construction de logements. La Confédération pourra notamment stimuler la production de logements en encourageant l'équipement de terrains ainsi qu'en accordant des prêts et des cautionnements, et tendre ainsi à assainir ce secteur. Lors d'une prochaine session, nous vous ferons parvenir des messages relatifs aux dispositions d'exécution (nouvelle loi sur l'encouragement à la construction de logements, législation visant à combattre les abus).

754 Transports et communications

754.1 Elaboration de la conception globale de la politique suisse des transports

Harmoniser le champ d'activité des divers moyens de transport (trafic routier, trafic ferroviaire, navigation, transport par conduites et trafic aérien) répond toujours à un besoin impérieux. Il importe donc que leur développement soit équilibré. Cette harmonisation doit être assurée aussi bien au niveau national que sur le plan interrégional, régional et local, sans oublier les communications internationales. On ne considérera pas les moyens de transports isolément, mais comme un élément capital de l'aménagement du territoire dans son ensemble. L'aménagement doit à son tour tenir compte de tous les aspects que présente le développement de notre pays, mais surtout de l'évolution sociale et économique. Malheureusement, cet inventaire, auquel il aurait fallu normalement procéder avant d'élaborer nos conceptions en matière d'aménagement du territoire et dans le domaine des transports et communications, reste encore à faire. Il convient donc de s'attaquer à ce problème le plus tôt possible, les études prospectives dont il est question au début du présent rapport constituant un travail préliminaire fort utile. Comme toutes ces études partielles doivent être menées parallèlement, il est d'une importance capitale qu'elles soient dirigées et coordonnées d'une manière suivie au niveau gouvernemental.

La commission créée récemment pour élaborer la conception globale des transports doit soumettre aux autorités politiques plusieurs solutions permettant d'adapter continuellement à l'évolution l'ensemble des transports privés et des transports publics, de telle sorte qu'ils puissent satisfaire à toutes les exigences. Le public a été renseigné en détail, en janvier 1972, sur le mandat donné à cette commission.

Il faudra ensuite, par un échange permanent d'informations entre les services compétents de l'administration fédérale, les cantons et les milieux intéressés de la population, veiller à ce que les mesures nécessaires prises pour améliorer l'appareil des transports tiennent toujours compte des objectifs de la conception générale.

Durant la législature, nous attendons trois rapports intermédiaires sur les résultats des travaux de la commission. Le rapport final ne sera vraisemblablement disponible que pour la fin de 1976. Nous vous soumettrons les rapports

et les propositions relatives aux mesures nécessaires, compte tenu du degré d'avancement des travaux.

754.2 *Transversales alpines*

Le trafic des marchandises en transit a augmenté dans une telle proportion ces dernières années qu'en dépit d'améliorations successives du rendement des installations et du matériel, les transversales alpines ne suffiront bientôt plus à assurer l'échange croissant de marchandises entre pays membres de la CEE. Si la Suisse ne réussit pas, dans un proche avenir, à accroître massivement le volume des marchandises transportées, elle court le risque de voir passer par la route une partie du transit dont le trafic ferroviaire se charge presque entièrement à l'heure actuelle. Cela n'est nullement souhaitable, ni pour la coordination des transports, ni sur le plan de la lutte contre la pollution de l'environnement ou sur le plan du tourisme.

Nous attachons une grande importance au *maintien de la prééminence des CFF et de la ligne du BLS dans le transit des marchandises*, non seulement parce que l'excédent de recettes constitue un important poste actif de la balance suisse des paiements, mais aussi parce que nous y voyons un service que la Suisse rend à l'Europe, engagement qui prend un poids considérable de nos jours.

On sait que la commission d'experts dite des tunnels ferroviaires alpins a recommandé le percement immédiat d'un tunnel de base à travers le Saint-Gothard entre Amsteg et Giornico et, comme solution transitoire, la pose complète d'une seconde voie sur la ligne du Lötschberg. Cependant, les pronostics les plus récents indiquent qu'à la fin du siècle, notre pays devra disposer d'un troisième axe de transit (chemin de fer des Alpes orientales), s'il veut maintenir sa position dans le trafic de transit par voie ferrée. Il serait ainsi possible d'atteindre du même coup cet équilibre tant souhaité sur le plan politique entre les diverses régions du pays.

Nous vous soumettrons, cette année encore, notre conception générale sur l'aménagement des transversales alpines ainsi que sur le financement de cette entreprise.

754.3 *Trafic dans les agglomérations*

Par suite de l'augmentation rapide de la motorisation, le trafic est devenu toujours plus difficile dans nos villes, qui courent ainsi le risque d'être étouffées. Les expériences faites montrent que le modèle d'une ville conçue pour le trafic individuel et sacrifiant tout à la motorisation ne peut s'appliquer chez nous, car ce serait la fin de nos villes. Il faut donc envisager d'aménager le trafic urbain en tenant compte des exigences générales et donner la préférence à des moyens de transports publics qui prennent peu de place, évitent de polluer l'atmosphère et qui soient mieux en mesure d'assurer un trafic important.

Il importe d'aménager de toute urgence les moyens de transports publics dans les agglomérations. A l'heure actuelle déjà, la Confédération contribue notablement à assurer le trafic dans les agglomérations en légiférant sur les chemins de fer et sur la construction de routes, et aussi grâce aux services de ses régies. Etant donné les moyens énormes qu'exige l'assainissement du trafic urbain, moyens qui dépassent les possibilités financières des communes urbaines et suburbaines, il est nécessaire d'élaborer des solutions applicables à l'ensemble du trafic.

Pour intervenir dans ce domaine, la Confédération peut en principe recourir à deux méthodes: ou bien la Confédération et les cantons financent en commun les travaux de n'importe quelle importance, cette forme de participation pouvant s'appuyer sur une loi fédérale relative au financement du trafic dans les agglomérations; ou bien les tâches sont réparties suivant la capacité financière des partenaires, les tâches d'importance nationale étant confiées avant tout à la Confédération. Pareille manière de procéder met en cause la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons; elle exige donc une modification de la constitution fédérale. Compte tenu de ces deux possibilités, nous vous soumettrons, au cours de la législature, des propositions concrètes en vue de régler d'une manière générale la participation de la Confédération au trafic dans les agglomérations.

755 Politique en matière d'énergie

La Suisse est loin de pouvoir couvrir elle-même ses besoins d'énergie; elle est de plus en plus tributaire de l'étranger. A l'heure actuelle, 80 pour cent environ de nos besoins d'énergie sont couverts par des combustibles et des carburants liquides fournis principalement par des pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. Fait plus grave, les prévisions sur les besoins montrent qu'en 1976 ou 1977 au plus tard, il faudra disposer de sources de production supplémentaires pour faire face à la demande d'énergie qui ne cesse de s'accroître, si l'on ne veut pas s'exposer à une sérieuse pénurie.

Le but à atteindre est de disposer de sources d'énergie suffisantes, aussi sûres et avantageuses que possible, tout en veillant à satisfaire aux exigences de la protection de l'environnement (eau, air et paysage). Il s'agit de trouver dans chaque cas une solution équilibrée et politiquement acceptable entre l'avantage recherché sur le plan écologique et le sacrifice économique à consentir s'il le faut. D'autre part, en vue d'assurer l'approvisionnement, il nous paraît nécessaire de mieux répartir la consommation entre les diverses sources d'énergie, notamment en utilisant le gaz naturel et l'énergie atomique.

Compte tenu de ces objectifs, il convient de réduire l'étroite dépendance de notre économie à l'égard des produits pétroliers. A notre avis, la solution doit être recherchée dans une plus grande *diversité des sources d'énergie utilisées, des fournisseurs et des voies d'approvisionnement.* L'utilisation de gaz naturel provenant du sous-sol européen, qui a commencé récemment et augmente rapidement, constitue un premier pas dans cette direction.

L'aménagement de nos forces hydrauliques utilisables à des fins économiques touche à son terme; d'autres possibilités, telles que l'importation de courant (trop coûteuse et accroissant notre dépendance à l'égard de l'étranger) et la transformation en électricité (nuisible à l'environnement) de combustibles importés dans des centrales thermiques de type classique, doivent être écartées de prime abord. Nous estimons donc que les *centrales atomiques* constituent l'unique possibilité de couvrir nos besoins croissants d'énergie électrique pour l'usage domestique, le commerce et l'industrie, sans augmenter davantage notre dépendance à l'égard des fournisseurs de produits pétroliers.

Nous étudions en ce moment le moyen de réduire au minimum la charge thermique causée par la production de courant dans les centrales atomiques. Nous procédons en outre à des enquêtes en vue de trouver les endroits convenant le mieux à l'implantation de centrales atomiques et, enfin, nous cherchons une solution permettant de réduire la pollution de l'atmosphère par le dégagement de gaz provenant des chauffages à mazout et des moteurs à combustion.

756 *Protection de l'environnement*

Pour atteindre un des objectifs supérieurs de notre Etat, à savoir le bien public, il s'agira durant la législature en cours de faire triompher l'idée de la sauvegarde de l'environnement dans tous les domaines où s'exerce l'activité de l'Etat et de l'économie, ainsi qu'au sein de la population. A cet effet, l'Etat devra veiller à ce que chaque citoyen en particulier et l'économie en général renonce à certaines pratiques ou, sinon, prennent toutes mesures voulues pour éviter de nuire à l'environnement. Il établira pour cela des règles de conduite détaillées et imposera toute une série d'obligations à l'économie. Le coût des mesures qu'il faudra prendre pour protéger le milieu naturel devra être mis, autant que faire se peut, à la charge des auteurs des pollutions.

Il sera nécessaire, au cours de ces prochaines années, d'élaborer et de mettre en vigueur une *législation* à la fois complète et efficace pour assurer l'exécution du *nouvel article constitutionnel 24^{septies}*. La priorité devra être accordée à la lutte contre la pollution de l'air et contre le bruit. En outre, il faudra reviser les diverses lois fédérales qui s'appliquent à des domaines ayant une influence sur l'environnement et les compléter par des dispositions permettant de protéger notre espace vital. Nous pensons notamment à une réduction progressive de la teneur en plomb de l'essence. Nous nous efforcerons de vous soumettre, durant la première moitié de la législature, les projets de lois d'exécution relatives au nouvel article constitutionnel. La nouvelle législation fédérale sur la protection des eaux devrait entrer en vigueur vers le milieu de cette année, nonobstant la nécessité de la compléter par des ordonnances spéciales. Il sera nécessaire en particulier d'édicter des dispositions légales sur l'élimination sans danger des déchets solides ou liquides. Il faut s'efforcer toujours plus de réduire le volume de ces déchets en les réintroduisant dans le cycle de la production, ou en les utilisant à de nouvelles fins. Les processus de fabrica-

tion qui dégagent des eaux usées contenant des substances toxiques ou les produits laissant des déchets qu'il est impossible d'éliminer ou qui ne peuvent être éliminés qu'à grands frais devront être interdits le cas échéant.

De plus, il est indispensable de procéder à toute une série d'*enquêtes de caractère scientifique et technique*, ainsi que d'assurer une étroite collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes, les milieux scientifiques et l'économie si l'on veut protéger l'homme et l'environnement de façon efficace et à longue échéance contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Le nombre des spécialistes de la protection de l'environnement étant encore faible en Suisse, il ne sera guère possible à la Confédération, aux cantons, aux communes et à l'économie de s'acquitter de leurs multiples tâches à brève échéance. Les universités et les écoles techniques supérieures ont par conséquent pour mission urgente d'inclure dans leurs programmes l'étude des problèmes que pose la protection de l'environnement et d'intensifier la recherche dans ce domaine.

757 *Politique de développement régional*

Comme le *taux de croissance et les conditions d'existence* sont très différents suivant les régions (v. ch. 751), que les zones de montagne sont les plus défavorisées et qu'une amélioration des structures s'y impose tout particulièrement, nous allons tout d'abord concentrer sur ces régions les efforts que nous entreprendrons pour développer les économies régionales. Notre politique tend à réaliser un équilibre harmonieux entre les régions tant sur le plan économique que dans le domaine social. En offrant aux régions menacées de sérieuses chances de développement, nous luttons contre le dépeuplement et contribuons ainsi à une occupation plus rationnelle de notre sol, ce qui correspond aux objectifs fondamentaux de la politique adoptée en matière d'aménagement du territoire.

Si les mesures d'encouragement doivent s'appliquer spécialement aux régions de montagne, où les conditions sont d'ailleurs très différentes, il ne saurait être question de revivifier à tout prix l'économie de toutes ces régions. Il s'agit tout d'abord d'étudier les possibilités de développement et de voir quelles sont les conditions à remplir. Il faut ensuite énoncer les buts d'un développement qui soit à la fois souhaitable et réalisable politiquement et économiquement. Il est alors possible, une fois qu'on a une idée claire de la situation, d'établir, pour toutes les régions, des plans d'affectation obligatoire. Nous nous efforçons d'élaborer rapidement les *principes d'une politique de développement* de ces régions.

Les mesures destinées à stimuler la croissance de l'économie dans les régions susceptibles de développement et à augmenter l'attrait de ces régions, ainsi qu'à encourager les exploitations, sont en préparation. Le principal moyen d'y parvenir consiste en un projet de *loi sur l'aide à l'investissement*, qui doit permettre de compléter le financement de projets d'équipement collectif dont la réalisation est indispensable au développement régional.

Nous étudions d'autre part des mesures destinées à encourager le *développement de l'agriculture*, qui consisteraient notamment à assurer une meilleure répartition du travail entre les régions de montagne et de plaine, ainsi qu'à dédommager l'agriculture des prestations qu'elle fournit en faveur de la communauté. En exploitant le sol, l'agriculture, tout particulièrement celle de montagne, contribue à l'entretien du paysage et, outre la production de denrées alimentaires, apporte au pays tout entier un avantage social de grande valeur, pour lequel elle devrait recevoir de la communauté une indemnité consistant par exemple en versements ne dépendant pas de la production. Pour atteindre cet objectif, avec la participation des personnes directement intéressées, il importe de procéder à un examen approfondi de la situation. Il faudra tenir compte non seulement du caractère pratique des solutions possibles, mais surtout de l'évolution future dans ce domaine pour déterminer si nous vous soumettrons finalement des projets de loi à ce sujet et, le cas échéant, sous quelle forme.

Durant la législature en cours, nous vouerons toute notre attention à l'*avenir de notre paysannerie* dans l'ensemble du pays. Nous continuerons à encourager l'amélioration des structures et la rationalisation de la production. Au sujet de la politique des prix, nous examinerons s'il ne convient pas de faire aussi bénéficier l'agriculture de plaine de nouvelles mesures visant à garantir un revenu agricole suffisant. Cet examen est nécessaire, parce que l'amélioration du revenu agricole par la fixation des prix peut aller à l'encontre de l'adaptation de la production aux besoins du marché.

76 Equilibre conjoncturel; lutte contre l'inflation et maintien du plein emploi

761 Article conjoncturel de la constitution

Les tentatives faites en vue de pratiquer en Suisse une politique conjoncturelle forment une longue série d'essais imparfaits qu'on pourrait qualifier de «trop tardifs et trop timides». Trop tardifs parce que les moyens nécessaires pour établir un diagnostic précis de la conjoncture sont insuffisants, qu'il manque une base juridique pour mener une politique conjoncturelle efficace et qu'ainsi, le processus politique de la formation de l'opinion publique ne se met en marche qu'au moment où les conditions ne peuvent plus être modifiées sensiblement. Trop timides parce que les efforts accomplis en vue de mener une politique conjoncturelle n'ont rien eu de systématique et que des mesures isolées ne peuvent remédier qu'à un déséquilibre d'origine essentiellement politique. Les augmentations de prix sans précédent que nous avons constatées et que nous constatons encore dans notre pays montrent clairement à chacun la nécessité d'une politique anti-inflationniste. La confiance mise dans le pouvoir autorégulateur de l'économie ne suffit plus. Il résulte de toute cela que la politique conjoncturelle est sans conteste une tâche incombant à l'Etat.

Il s'agit maintenant de tirer les conséquences des expériences faites et de préparer l'avenir. Il importe notamment de combler le fossé qui existe entre

les tâches imposées – mandat donné au gouvernement de normaliser non seulement les évolutions récessives, mais aussi celles qui entraînent une surchauffe – et les pouvoirs dont il dispose. Dans un pays qui tient à rester fidèle le plus possible au régime de l'économie libre, on ne soulignera jamais assez que les effets inflationnistes discréditent le système économique tout entier et le privent de toute fiabilité.

Prendre la décision politique d'exercer une influence régulatrice sur l'économie pour servir l'intérêt national et, finalement aussi, les intérêts individuels ou collectifs, tel est le but audacieux que nous propose le nouvel article constitutionnel relatif à la stabilisation de la conjoncture. Nous sommes décidés à accorder la priorité à l'amélioration des moyens d'action dans le domaine de la politique conjoncturelle, surtout en vue de combattre efficacement le renchérissement.

Le mandat qui nous est donné par l'article 31^{quatrième} de la constitution vise à assurer le plein emploi, c'est-à-dire à combattre le chômage. Compte tenu des tendances inflationnistes qui se renforcent dans le monde entier, il est à notre avis nécessaire d'étendre son champ d'application à la lutte contre le renchérissement. Le nouvel article constitutionnel que nous avons soumis à la procédure de consultation en automne 1971 devrait satisfaire à cette exigence. La stabilisation de la conjoncture, assurant à la fois le plein emploi et la stabilité des prix, servira à favoriser la prospérité générale.

Le nouvel article constitutionnel doit créer les conditions permettant d'agir rapidement et efficacement en vue de stabiliser la conjoncture. Il est donc inévitable qu'on donne à la Confédération la possibilité de déroger au besoin au principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'il n'existe pas d'autre moyen d'atteindre le but visé, à savoir une stabilisation qui sauvegarde l'intérêt général. Cette conséquence résulte du fait que l'économie de marché ne peut plus fonctionner si les conditions sont par trop instables et que, dès lors, la liberté du commerce et de l'industrie n'est plus assurée.

Il convient de prendre des mesures de stabilisation surtout dans le domaine de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des échanges économiques internationaux. En ce qui concerne la politique financière, la Confédération doit être autorisée passagèrement à prélever des suppléments d'impôt ou à accorder des rabais et à introduire un impôt spécial de durée limitée. D'autre part, il nous paraît très important que les mesures de stabilisation s'étendent au *budget public dans son ensemble*; c'est pourquoi une disposition constitutionnelle devrait obliger expressément les cantons à régler leur politique budgétaire d'après les exigences de la conjoncture, et à établir une planification à plus long terme de leurs finances. Enfin, des données statistiques permettant d'apprécier l'évolution de la conjoncture sont, à notre avis, indispensables au succès de la politique de stabilisation. La Confédération doit pouvoir faire en permanence les enquêtes nécessaires et obliger les collectivités ainsi que les entreprises privées à fournir les indications requises.

Ce n'est qu'après le dépouillement des indications recueillies durant la procédure de consultation que nous pourrions répondre aux questions suivantes: Quelle forme faut-il donner aux mesures destinées à stabiliser la conjoncture? Faut-il limiter leur portée et leur durée dans la constitution ou dans la loi?

Nous nous efforcerons de vous soumettre si possible cette année encore le message relatif à l'article constitutionnel, dont la mise au point constitue, selon nous, l'une des tâches les plus importantes de la présente législature.

762 Moyens d'action de la banque d'émission et politique concernant le marché de l'argent et des capitaux

La politique monétaire et la politique en matière de crédit, qui, jusqu'à présent, ont servi dans une très large mesure à freiner la conjoncture, continueront de jouer un rôle important. La banque d'émission doit pouvoir diriger et contrôler l'expansion monétaire et le développement du crédit dans une économie en pleine croissance. A cet effet, la Banque nationale a besoin de moyens d'action efficaces pour combattre toute évolution fâcheuse qui se dessinerait en Suisse ou à l'étranger sur le marché de l'argent, du crédit et des capitaux. Les événements qui se sont produits récemment dans le domaine monétaire ont montré clairement la nécessité d'étendre les bases légales existantes.

C'est pourquoi nous soumettrons à l'Assemblée fédérale, durant la législature en cours, un nouveau projet de révision de la loi sur la Banque nationale. Nous tiendrons compte des expériences et des constatations faites précédemment et nous assurerons une étroite coopération entre la Confédération et la banque d'émission, ainsi qu'entre celle-ci et l'ensemble des banques ordinaires. Nous vous soumettrons le projet assez tôt pour qu'il puisse être examiné et approuvé dès que l'article conjoncturel aura été adopté.

763 Pénétration du capital étranger dans notre économie

Au cours de ces dernières années, l'accroissement des *avoirs bancaires étrangers* en Suisse a été supérieur à la moyenne. Il incombe à la politique suivie en matière monétaire et dans le domaine du crédit de prévenir, en dépit de l'afflux de ces avoirs étrangers, tout déséquilibre entre le volume des moyens de paiement et celui des biens disponibles, et de prévenir ainsi tout danger supplémentaire pour la stabilité des prix. Le nouvel article constitutionnel doit donner des moyens d'action suffisants dans ce domaine.

Les *placements étrangers en papiers-valeurs* ne nous ont causé aucune difficulté jusqu'ici; on n'a pas constaté en effet que des actionnaires étrangers aient exercé une influence décisive au sein des grandes sociétés suisses dont le capital est très disséminé. Nous estimons qu'il s'impose d'autant moins de prendre des mesures restrictives à l'égard de ces placements que l'institution de l'action nominative liée permet déjà aux sociétés de se défendre contre l'intrusion de capitaux étrangers.

La *propriété foncière* en main étrangère n'atteint pas, dans l'ensemble du pays, une valeur ni une superficie telles qu'on puisse parler d'une emprise étrangère sur notre sol. Il est vrai qu'une demande étrangère même minime et, à plus forte raison, une demande massive qui s'appuie sur des moyens financiers importants peut éveiller déjà quelques craintes d'ordre politique si elle se concentre sur certaines villes ou certains centres touristiques, ainsi qu'on en voit des exemples. Une pareille demande est d'ailleurs propre à faire monter excessivement les prix des terrains sur un marché déjà très tendu. Elle n'exerce pas seulement une influence fâcheuse sur les loyers dans la région considérée; c'est aussi un facteur supplémentaire de renchérissement pour toute notre économie. Nous considérons comme particulièrement urgent de renforcer les dispositions sur l'acquisition de biens-fonds par des personnes résidant à l'étranger; l'examen de la question a déjà été entrepris.

Dans le même ordre d'idées, les *investissements directs* de l'étranger ont une importance capitale, encore qu'ils ne constituent même pas 10 pour cent de tous les avoirs et placements étrangers en Suisse. L'interdépendance croissante des économies nationales et notre ouverture traditionnelle sur le monde entraînent nécessairement une augmentation de l'influence des entreprises étrangères en Suisse. Il peut se faire que des entreprises dont les centres de décision ont été transférés à l'étranger mènent une politique commerciale opposée à nos besoins et à nos intérêts, ne tenant nullement compte de notre mentalité et ne s'harmonisant pas avec notre politique économique.

Lorsque nous traiterons la motion qui réclame la révision de la loi sur les cartels, il y aura lieu d'examiner si cette loi ne doit pas être remaniée de telle manière qu'il soit possible de se procurer une vue d'ensemble sur les investissements directs de l'étranger.

764 Politique en matière de commerce extérieur

Notre prospérité dépend dans une très large mesure de nos débouchés extérieurs et de leur capacité d'absorption. Les mesures américaines d'août 1971 font peser une menace sur le trafic des paiements et des marchandises; malgré une libéralisation croissante des échanges depuis plus de deux décennies, nos exportations ne sont donc nullement à l'abri de restrictions.

Maintenir nos débouchés à l'étranger et accroître les possibilités d'exportation, tels sont plus que jamais les objectifs principaux de notre politique extérieure.

Environ 60 pour cent de nos exportations sont destinés aux pays membres des communautés européennes et de l'AELE. La réglementation assurant le libre-échange avec les communautés européennes élargies et les autres Etats membres de l'AELE correspond donc à notre position initiale. Si l'on considère la forte tendance à la collaboration économique sur le plan régional, tendance qui se manifeste dans le monde entier, il est recommandable de garantir nos *relations économiques avec l'Europe* en établissant des liens institutionnels parti-

culiers. Comme, d'autre part, 75 pour cent de nos importations proviennent de cet espace économique, il doit être possible d'arriver à un accord tenant compte des intérêts de toutes les parties.

Le renforcement de nos liens avec l'Europe ne saurait nous dispenser de cultiver en même temps nos relations avec le reste du monde. Le développement de nos relations commerciales avec les pays extra-européens garde une importance considérable, qu'il s'agisse des pays industriels d'outre-mer ou des pays en voie de développement de tous les continents.

Si l'on considère les mutations qui se produisent dans le commerce mondial à la suite de l'extension des communautés européennes, de l'essor du Japon, devenu une des principales puissances économiques, et du déséquilibre de la balance des paiements des Etats-Unis, il apparaît urgent que le GATT tienne une nouvelle phase de ses négociations pour faire disparaître les tensions existantes et adapter les règles du commerce mondial au nouvel état de choses. Les Etats-Unis, la CEE et le Japon ont fait connaître, au début de cette année, qu'ils se proposaient de dresser immédiatement un inventaire des principales questions à traiter et des diverses méthodes de négociations concevables, afin que puisse s'ouvrir en 1973 une nouvelle phase des négociations visant tous les aspects du problème. Ces négociations devraient avoir pour but d'étendre au monde entier les progrès que nous attendons de la libéralisation des échanges en Europe. L'éventail des questions à régler (tarif douanier, agriculture, obstacles de caractère non tarifaire s'opposant au commerce) s'élargira à l'avenir, tandis que le nombre des partenaires aux négociations diminuera (notamment à cause de l'extension des communautés européennes). Pays participant traditionnellement au commerce mondial, la Suisse appuiera vigoureusement ces efforts et s'emploiera à maintenir l'action efficace des organisations internationales du commerce ainsi qu'à développer les principes qui assurent l'ordre dans les relations commerciales internationales. Il faudra tenir compte à cet égard de l'étroite interdépendance des politiques économique, monétaire et commerciale, qui est apparue d'une manière particulièrement frappante à une époque très récente. Si l'on veut éviter des mesures autonomes de protection et des rechutes dans le protectionnisme, il est indispensable de forger des moyens d'action qui permettent de parer aux déséquilibres internationaux sans nuire aux relations commerciales.

Le commerce entre la Suisse et les pays d'Europe orientale reste à un niveau relativement modeste en dépit de notre politique commerciale libérale, puisque nos exportations vers ces pays ne représentent, à l'heure actuelle, que 4,5 pour cent environ de nos exportations totales. Pour diverses raisons, il est nécessaire d'accroître les échanges économiques avec les pays à commerce d'Etat, même s'ils doivent rester dans des limites relativement étroites. Pour nous, il s'agit avant tout de prouver que la Suisse a intérêt à pratiquer une politique à la fois autonome et universelle dans ses relations économiques extérieures. Le renouvellement de nos accords économiques, actuellement en cours, sera pour-

suivi ces prochaines années; il permettra à nos échanges commerciaux avec les pays de l'Est de se faire plus librement.

765 *Politique monétaire*

Le rétablissement d'un régime monétaire mondial capable de fonctionner normalement est l'un des problèmes fondamentaux des relations économiques internationales. Il était extrêmement urgent, en décembre 1971, de réajuster les cours du change et de revenir au système des parités fixes, ce qui a permis de créer un meilleur équilibre dans le trafic des paiements entre les principales nations industrielles.

On ne pourra trouver une solution aux problèmes monétaires à long terme qu'en modifiant les accords de Bretton Woods; la question de la convertibilité des monnaies, en particulier celle du dollar, aura alors une importance décisive.

Etant donné nos attaches financières et économiques étroites avec l'étranger, nous veillerons de très près à ce que la Suisse participe aux travaux ayant pour but d'établir un nouveau régime monétaire. Comme le Fonds monétaire international prendra vraisemblablement une importance accrue et qu'il ne paraît pas exclu, suivant les circonstances, que la Suisse soit contrainte d'accepter de nouvelles réserves monétaires, nous considérons que le moment est venu de resserrer nos relations avec les institutions de Bretton Woods en prévision d'une adhésion à ces institutions.

En même temps que l'adhésion de la Suisse au Fonds monétaire international, il faudra examiner s'il y a lieu de proroger l'arrêté fédéral du 4 octobre 1963 concernant la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales.

766 *Entretiens avec les cantons en vue d'instituer une coordination en matière de budget et de personnel*

D'une manière générale, il faut constater qu'il existe des relations de plus en plus étroites, voire une interdépendance toujours plus grande entre les budgets de la Confédération, des cantons et des communes. Cette interdépendance, inévitable dans de nombreux domaines, requiert nécessairement une collaboration des partenaires et une coordination de tous les efforts.

Pour préparer les budgets de 1972, des entretiens ont réuni pour la première fois les directeurs des finances cantonales et le chef du Département fédéral des finances et des douanes. Ils ont porté essentiellement sur les *conditions et les possibilités d'élaboration d'un budget adapté à la conjoncture, sur la coordination des politiques suivies par les pouvoirs publics dans les questions concernant le personnel ainsi que sur l'adaptation de ces politiques à la situation économique.*

Ce dialogue entre partenaires au sujet d'une coordination des politiques budgétaires de la Confédération et des cantons, qui permette de tenir compte des exigences de l'ensemble de l'économie, doit être poursuivi et approfondi, quelle que soit la situation conjoncturelle. A cette fin, il a été créé une *commission commune de coordination pour les questions budgétaires*, ainsi qu'un *groupe de travail pour les questions touchant le personnel.*

77 Politique d'amélioration des structures

Au cours des dernières années, deux aspects de l'évolution subie par les structures de l'économie ont inquiété dans une mesure grandissante l'opinion publique et provoqué des interventions politiques: l'écart croissant des conditions économiques et sociales entre les diverses régions du pays, ainsi que la *concentration des entreprises*. Nous vous avons exposé, à propos de la politique de développement et d'aménagement du territoire (ch. 75), les objectifs du développement régional et les mesures à prendre pour harmoniser les conditions régionales. Nous nous contenterons donc de relever ici les rapports étroits qui existent entre les structures régionales et l'ordre de grandeur des entreprises, dont il sera question plus bas.

Sous l'influence de tendances concentrationnistes, qui ne se limitent nullement à la Suisse et qui devraient très vraisemblablement s'accroître encore, notre industrie a enregistré récemment de nombreuses associations d'entreprises et fusions de sociétés, qui se sont suivies à un rythme inhabituel. Nous sommes depuis longtemps conscients des problèmes que soulève ce genre de concentration et des dangers qu'elle comporte. Toutefois, avant de décider s'il convient de combattre ce phénomène – et, le cas échéant, de déterminer par quels moyens – il faut en rechercher les raisons et établir notamment le degré de concentration économique atteint dans notre pays.

Cette question est à l'examen depuis quelque temps. La commission d'études pour les questions de prix, de coût et de structures a été chargée d'examiner les questions qui se posent sous l'angle de la science et de la méthode; de son côté, la Commission des cartels a pour mission d'analyser les formes sous lesquelles se présente ce phénomène, le degré de concentration déjà atteint ainsi que les dangers résultant de la concentration de la puissance économique et de ses abus. Dès que nous posséderons suffisamment d'informations à cet égard, nous examinerons ce qui peut et doit être entrepris sur le plan politique pour lutter contre les concentrations excessives et surtout pour parer à leurs dangers et inconvénients éventuels. A cet égard, nous attachons une grande importance à ce que les autorités intéressées, les actionnaires et les travailleurs des entreprises en voie de fusion soient informés en temps utile.

Dans la plupart des Etats industriels occidentaux, on encourage les *petites et moyennes entreprises* par diverses mesures gouvernementales, pour faire contrepoids, sur le plan politique, au mouvement concentrationniste. Nous nous demandons également si l'Etat ne devrait pas vouer une attention particulière aux petites et moyennes entreprises. Cependant, de prime abord, nous tenons à déclarer nettement qu'il ne saurait être question d'accorder des privilèges ou une protection spéciale pour encourager ces entreprises. On ferait obstacle ainsi au libre fonctionnement d'une économie sociale de marché – dont la nécessité est reconnue chez nous – ainsi qu'à la politique de prospérité et d'intégration.

Remarquons qu'au départ, les conditions de concurrence sont à certains égards très différentes pour les grandes et les petites entreprises; en effet, les grandes entreprises profitent souvent beaucoup plus que les petites des fruits de la formation et de la recherche financées par l'Etat. De même, les possibilités de se procurer des crédits et des capitaux sont en partie inégales. C'est pourquoi nous cherchons depuis quelque temps à déterminer ce qui pourrait être fait pour remédier, en ce qui concerne les conditions initiales de production, aux désavantages dont les petites et moyennes entreprises souffrent en raison de leurs structures.

Selon une conception de l'*encouragement à motivation économique de la recherche par la Confédération*, conception élaborée par la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques, il convient dorénavant de tenir plus largement compte des besoins des petites et moyennes entreprises dans ce domaine. Nous vous soumettrons des propositions concrètes dès que la politique générale en matière de recherche aura été définie par le Conseil de la science.

Il s'agit surtout de permettre aux petites et moyennes entreprises ouvertes au progrès et compétitives d'avoir plus facilement accès aux résultats de la recherche, et de soutenir financièrement les recherches entreprises dans les hautes écoles, qui présentent notamment un intérêt pour l'économie. Nous estimons en revanche que l'Etat ne doit qu'exceptionnellement accorder une aide financière à la recherche au sein des entreprises.

En outre, nous avons l'intention d'encourager toutes les mesures propres à former un personnel qualifié pour assurer la relève professionnelle dans les petites et moyennes entreprises, et permettre à celles-ci d'offrir à leurs collaborateurs les mêmes chances de formation professionnelle et d'avancement que les grandes entreprises.

A une époque où l'argent et les capitaux se font rares et où la politique conjoncturelle impose des restrictions de crédits, les difficultés de financement des petites et moyennes entreprises sont particulièrement marquées. Ces difficultés sont encore plus sensibles dans les régions économiquement défavorisées. C'est pourquoi, dans le cadre des études sur le développement des régions de montagne, nous examinons la possibilité de faciliter, d'une manière aussi conforme que possible aux règles du marché, l'accès des petites et moyennes entreprises, dont le rôle est particulièrement important dans cette zone, au marché de l'argent et des capitaux.

78 Politique de l'emploi

Notre politique de l'emploi doit tenir compte du fait que, sur le marché du travail, l'équilibre ne se réalise pas spontanément, pas plus qu'il ne peut être assuré uniquement par des mesures conjoncturelles. Il convient d'envisager trois possibilités: ou bien le manque chronique de personnel continuera à se

faire sentir fortement durant les prochaines années – et de sérieux indices permettent de le penser – ou bien un fléchissement de la conjoncture entraînera une réduction des possibilités de travail. Finalement, on ne peut exclure l'éventualité que de nombreux secteurs de notre économie continueront à souffrir d'un manque aigu de main-d'œuvre, mais que des signes de sous-emploi (chômage partiel dû à des raisons technologiques ou structurelles) apparaîtront simultanément dans d'autres branches de l'économie.

Si, au cours des prochaines années, le manque de main-d'œuvre doit continuer à jouer un rôle capital, on éprouvera les plus grandes difficultés à déterminer comment il sera possible de maintenir le nombre des travailleurs étrangers à un niveau supportable, en dépit de la forte pression exercée par la demande.

Notre politique à long terme vise deux objectifs principaux: *d'une part, la stabilisation du nombre des travailleurs étrangers en Suisse*, qui finira par entraîner aussi une stabilisation de la population étrangère de résidence; *d'autre part, la création d'un marché du travail plus ou moins homogène*.

La stabilisation telle que nous la concevons signifie que l'effectif total des travailleurs étrangers – qu'ils soient établis ou au bénéfice d'autorisations à l'année, qu'ils soient saisonniers ou frontaliers – ne doit plus augmenter. Nous comptons ainsi parvenir également, en quelques années, à stabiliser la population étrangère de résidence, même si le développement économique se poursuit au même rythme que nous avons connu durant les années écoulées.

On ne saurait éviter de continuer à appliquer d'énergiques mesures restrictives, avec toutes les conséquences qu'elles comportent. Elles devraient toutefois être aménagées de manière à ne pas nous empêcher de conclure, à des fins politiques et économiques, des arrangements avec les Etats qui nous entourent. Le nouveau régime introduit en 1970, qui a parachevé le passage du plafonnement d'entreprise au plafonnement global, a permis de stabiliser l'effectif de la main-d'œuvre étrangère dans de vastes secteurs de l'industrie et de l'artisanat.

Cependant, ce but n'est pas encore atteint dans les branches économiques qui peuvent occuper des travailleurs considérés comme *saisonniers* d'après leur autorisation, mais qui n'en sont pas en réalité. D'autre part, il n'est pas possible à la longue de refuser à des travailleurs étrangers, presque constamment occupés en Suisse, la liberté de changer d'emploi, de profession et de domicile, ni d'avoir une vie de famille normale. C'est pourquoi il s'impose de modifier le régime appliqué aux travailleurs saisonniers. Le nouveau régime vise un double but: les faux saisonniers recevront peu à peu des autorisations à l'année, mais il faudra veiller à empêcher simultanément le retour à des conditions de séjour artificielles. Cette adaptation des conditions de séjour à la situation de fait rendra toutefois plus difficile la stabilisation de l'effectif des étrangers, raison pour laquelle elle ne pourra être réalisée que progressivement.

Si les conditions économiques ne subissent pas de modifications importantes, la Suisse comptera, au cours des prochaines décennies, des centaines de

milliers de jeunes étrangers qui seront largement intégrés dans notre société et dans notre économie. La nature des rapports que les Suisses entretiennent avec ce groupe ethnique constitue un problème politique de première importance, dont l'examen doit être accéléré. Pour prévenir un grave excès de population étrangère, il conviendra également de favoriser l'*assimilation* de ces étrangers et de faciliter la naturalisation des enfants étrangers élevés en Suisse. Cette assimilation exige que la population suisse s'efforce de comprendre la mentalité particulière des immigrés, que ceux-ci aient la volonté de s'adapter à nos conditions de vie et à nos institutions sociales, que des relations réciproques s'établissent, que les immigrés bénéficient de chances égales en ce qui concerne la formation scolaire, le perfectionnement professionnel et le logement et que s'humanisent les rapports qu'ils entretiennent avec les autorités.

Pour remédier à un chômage partiel engendré par des raisons technologiques ou structurelles, il y aurait lieu avant tout, à notre avis, d'*accroître la mobilité des salariés*, de manière à réaliser l'équilibre souhaitable sur le marché du travail. A cette fin, il faut développer les possibilités de recyclage et de formation complémentaire, ainsi que le versement d'indemnités pour perte de gain et frais de transfert. Les facilités qu'offre présentement le droit en vigueur sont insuffisantes, ce qui nous amène à envisager de transformer l'assurance-chômage en un instrument de la politique de l'emploi; il sera nécessaire à cet effet d'étendre ses objectifs, afin de les adapter aux conditions actuelles. Cette extension implique des modifications essentielles dans l'organisation, dictées par la nécessité de simplifier et de rationaliser. Toutefois, ces innovations ne peuvent se réaliser qu'au prix d'une modification de la constitution. Une procédure de consultation a été récemment entamée; elle nous permettra de déterminer s'il y a lieu de suivre la voie esquissée ou s'il convient de recourir à d'autres solutions pour garantir des possibilités d'emploi et atténuer les rigueurs du processus de transformation des structures.

Du succès de la politique que nous suivrons sur le marché du travail dépendra principalement le maintien de la *paix du travail*, qui a joué un grand rôle dans l'accroissement de la prospérité de notre pays. Nous traiterons le problème de la *participation des salariés*, notamment quant à la possibilité de développer cette participation, dans le rapport que nous vous adresserons sur l'initiative populaire déposée à ce sujet. Ce rapport vous parviendra jusqu'en août 1973. Il examinera notamment dans quelle mesure les travailleurs jouissent en Suisse du droit d'être entendus et du droit de participation, tout en déterminant les lacunes qui pourraient subsister à cet égard. Nos recherches n'ont pas encore été poussées assez loin pour nous permettre d'indiquer dès à présent la solution souhaitable.

8 Problèmes institutionnels et moyens légaux

81 Développement de l'Etat social régi par le droit

811 Adaptation de l'ordre juridique aux modifications qui se sont produites dans la société

Notre droit privé et notre droit pénal doivent être complètement rénovés eu égard aux modifications qui se sont produites au cours des dernières décennies dans la façon de penser, de même que dans les conditions matérielles et sociales. C'est ainsi que la *réforme du droit de la famille*, qui doit se faire par étapes, a déjà été entreprise; il faudra veiller à accélérer ces travaux autant que le permet une matière fort complexe. Nous cherchons avant tout à faire progresser la revision du droit matrimonial, qui doit mieux s'harmoniser avec le principe de l'égalité politique des sexes et avec la participation accrue des femmes aux responsabilités au sein de l'union matrimoniale. Au cours de la législation, nous vous soumettrons un projet de revision de cette partie du code civil, de même qu'un second projet concernant le droit de la filiation.

Chaque fois que cela s'imposera, nous nous efforcerons désormais de faire triompher le principe de l'égalité des sexes dans les actes législatifs que nous vous proposerons.

Nous attachons également une grande importance à reviser le droit de la société anonyme, étant donné que de nombreuses entreprises revêtent cette forme juridique. Pour lui assurer une large audience, nous nous proposons de publier le rapport intermédiaire, qui nous sera remis prochainement par la commission d'experts chargée de préparer cette revision. Ainsi, les experts pourront tenir compte d'un grand nombre de suggestions lorsqu'ils élaboreront le texte définitif de leurs recommandations.

Comme la partie générale, la partie spéciale du code pénal doit être soumise à une revision, qui s'impose d'autant plus que les dispositions relatives aux divers délits remontent pour l'essentiel à des travaux préparatoires datant de la fin du siècle dernier.

812 Mécanisme des décisions

Les tâches dévolues à l'Etat deviennent de plus en plus nombreuses et complexes et leur interdépendance s'accroît aussi. Dès lors, les méthodes traditionnelles ne permettent plus de régler en temps utile les problèmes qui surgissent. Nous étudions la possibilité d'améliorer les méthodes permettant de préparer un choix de solutions, ainsi que la procédure de décision, en recourant à cet effet aux découvertes scientifiques les plus récentes.

Nous cherchons également le moyen d'accélérer le rythme, particulièrement lent, de divers travaux législatifs.

Le problème du mécanisme de décision ne se limite pas à l'efficacité. Un autre aspect essentiel réside dans la nécessité d'assurer la collaboration de milieux aussi larges que possible au processus de décision.

Comme on craint fréquemment que les questions de principe ne soient réglées dans de petits groupes professionnels ou sous l'influence d'associations d'intérêts, nous ne devons négliger aucun effort pour engager de nombreux concitoyens à chercher en commun des solutions aux problèmes que notre pays doit résoudre.

813 Participation à la protection du domaine personnel

L'explosion démographique, les découvertes techniques, le flot envahissant de la réclame et les concentrations de forces de toute nature donnent souvent à l'homme d'aujourd'hui le sentiment d'être livré à un destin dont il ne peut changer le cours et d'être soumis à des pressions qui entravent le développement de sa personnalité.

Nous sommes fermement en faveur d'une *société qui mette l'individu mieux en mesure de faire valoir ses vues et ses capacités personnelles dans la famille, dans l'entreprise ou dans la collectivité*. Bien qu'il ne dépende pas seulement des autorités que la société s'humanise, elles peuvent y contribuer en développant les institutions juridiques de l'Etat, ainsi que les libertés politiques et individuelles et le droit social.

C'est dans cet esprit que nous vous soumettrons au cours de la législature un projet sur *l'amélioration du recours de droit public*, en vue d'une extension de la protection juridique du citoyen. Quant à la révision des dispositions du code civil et du code des obligations, que nous avons récemment mise en chantier, elle vise à *renforcer la protection de la personne*.

Les révisions que nous envisageons, de même que l'extension de la protection en matière de droit administratif, qui a été décidée il y a trois ans, n'excluent pas un contrôle supplémentaire de l'administration exercé par un organe indépendant. Chez beaucoup de citoyens, l'administration éveille parfois un sentiment d'impuissance et de méfiance. Nous soumettrons donc aux chambres, durant la législature, un rapport sur l'opportunité de créer une institution s'inspirant du modèle de l'*ombudsman* nordique. Cette institution permettrait-elle de remplir une lacune et serait-elle de nature à renforcer la confiance dans les autorités et dans l'administration? La question mérite d'être examinée. Il ne nous est cependant pas encore possible de dire si nous pourrions présenter des propositions concrètes dans ce rapport.

On a entendu dire récemment que de nombreux citoyens craignent de recourir aux moyens juridiques que fournit le droit civil en raison notamment de la lourdeur de la procédure et des frais qu'elle peut entraîner; l'efficacité du *droit privé* s'en trouve diminuée. Il nous paraît dès lors nécessaire de faire examiner dans quelle mesure le citoyen fait encore usage de ses droits et jusqu'à quel point le droit privé peut contribuer à assurer le libre développement de la personne. Dans ce cas également, nous avons l'intention de soumettre les résultats de cette enquête sous forme de rapport aux chambres fédérales.

82 Autorités et administration

821 Nouvelle loi sur l'organisation de l'administration

Les tâches importantes et sans cesse croissantes qui incombent au pouvoir exécutif dans un État moderne requièrent une organisation adaptée aux exigences nouvelles et une réglementation adéquate des fonctions sur le plan du gouvernement et de l'administration. Ce n'est que de cette manière que ces tâches pourront être remplies rationnellement, compte tenu des exigences de l'époque où nous vivons.

Nous appuyant sur le rapport publié en novembre dernier par la commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la *loi sur l'organisation de l'administration fédérale*, nous vous remettrons, cette année encore, un message sur cette question. Les réformes qui y seront proposées dans le domaine du gouvernement et de l'administration constituent le fondement du nouveau régime qui est indispensable pour permettre à l'État de conserver sa capacité d'action et la cohésion de ses organes.

Nos projets de réforme auront principalement pour but de mettre le gouvernement encore mieux en mesure d'exercer les fonctions collégiales qui lui incombent. Dans cet ordre d'idées, le renforcement du principe de la collégialité sera la principale caractéristique de cette réforme. Notre message consacrera notamment une étude approfondie à la question du *nombre des conseillers fédéraux* et il indiquera les aspects positifs et négatifs des diverses solutions possibles. Au chapitre qui traitera des mesures à prendre pour décharger le Conseil fédéral et les chefs de département, nous nous prononcerons principalement sur l'institution de *secrétaires d'Etat*.

L'interdépendance croissante de tous les problèmes nous donnera l'occasion de vouer une attention particulière, dans la loi sur l'organisation, à la coopération entre les diverses branches de l'administration, ainsi qu'aux *problèmes de coordination* au niveau du gouvernement et de l'administration. Sous ce titre, l'examen portera notamment sur la répartition des tâches et la coordination entre les divisions et branches de l'administration fédérale qui s'occupent d'aide au développement. Il s'agit de faire face aux besoins toujours plus grands de l'aide au développement et des œuvres humanitaires; pour être efficace, la politique du développement doit être mieux coordonnée.

Dans la mesure où elle incombe à la Confédération, *la réglementation en matière d'organisation de l'enseignement* forme un chapitre particulier. La situation actuelle, caractérisée par un très grand nombre d'organes de coordination, ne saurait guère donner satisfaction à la longue. C'est pourquoi, au plus tard lors de la révision totale de la loi sur l'aide aux universités, nous soumettrons ce problème à un examen approfondi en vue d'élaborer une nouvelle réglementation visant spécialement à assurer une coordination efficace d'une manière aussi simple que possible.

L'accomplissement des tâches dévolues à la Confédération en vertu de l'article 22^{quater} de la constitution requiert une organisation pour l'aménagement du territoire, comprenant deux éléments principaux: un organe de coopération (conseil de l'aménagement du territoire), qui jettera les ponts entre la Confédération et les cantons et entre les autorités, l'économie et la science, ainsi qu'un office de l'aménagement du territoire, qui assurera la coordination de toutes les activités exercées par la Confédération dans ce domaine et fera en sorte que les divers projets répondent aux objectifs généraux de la planification.

822 *Nouvel examen portant sur la répartition des tâches entre le pouvoir législatif et l'exécutif*

Lorsque la revision totale de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale sera un fait accompli, il faudra se demander si, lors d'une nouvelle étape, il conviendrait de revoir la liste des attributions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral (art. 85 et 102 cst.). Nous étudierons ces questions en temps utile en étroite collaboration avec les chambres fédérales. Il conviendra de déterminer si cette question doit être traitée à l'occasion de la *revision totale de la constitution fédérale*. Le groupe de travail, que nous avons chargé de préparer une éventuelle revision totale de la constitution, nous adressera son rapport final dans le délai d'un an. Nous déciderons alors si les travaux doivent être poursuivis et, le cas échéant, sous quelle forme et nous verrons si certaines revisions partielles ne doivent pas précéder la revision totale de la constitution.

823 *Réforme du régime des droits politiques*

A notre avis, le régime actuel des élections et votations fédérales doit être revu à divers égards. Les expériences faites ces dernières années et les diverses interventions qui ont eu lieu au Parlement ont mis en évidence les points suivants:

- âge requis pour participer aux élections et votations fédérales;
- délimitation des arrondissements électoraux pour l'élection du Conseil national;
- maintien du principe de la proportionnalité ou renonciation partielle à ce principe;
- méthode de calcul pour la répartition des mandats de conseiller national entre les divers cantons (population totale ou population suisse).

Nous attendons un rapport d'un groupe de travail de la Chancellerie fédérale qui a été chargé d'examiner ces questions; dès qu'il sera entre nos mains, nous fixerons la suite de la procédure et en informerons l'Assemblée fédérale.

La délimitation des *arrondissements électoraux pour l'élection du Conseil national* présente toutefois un certain degré d'urgence si l'on veut que les cantons puissent se fonder sur les nouvelles dispositions fédérales qui viendraient à être adoptées pour y adapter leurs lois cantonales avant les prochaines élections de 1975.

Les expériences faites au sujet du droit d'initiative, du référendum et de la loi fédérale concernant l'élection du Conseil national ont montré qu'une réforme s'impose également dans ce domaine. Un avant-projet de *loi fédérale sur l'exercice des droits politiques*, qui englobe toutes les dispositions fédérales relatives à l'initiative, au référendum, aux élections et votations, sera soumis en 1973 à la procédure de consultation. Cette révision devra traiter en particulier le problème des listes dites collectives déposées lors des élections au Conseil national.

83 Situation des partis

831 Base constitutionnelle

Les associations privées jouissent d'un avantage sur les partis politiques: la constitution prévoit en effet l'obligation de les consulter dans divers domaines; elles peuvent aussi être appelées à coopérer à l'application des lois. En revanche, dans notre démocratie référendaire, les partis ont un rôle d'intermédiaire à jouer entre le citoyen et les autorités gouvernementales, rôle qui n'est d'ailleurs nullement mis en cause.

Une enquête organisée par nos soins au sujet de la position que les partis devraient avoir au sein de l'Etat a montré que la majorité des avis exprimés était favorable à l'insertion d'une disposition sur les partis dans la constitution. Nous vous soumettrons un message et des propositions au cours de cette législature.

832 Financement

Les partis politiques ont préservé jusqu'ici leur indépendance vis-à-vis de l'Etat. Certaines personnes expriment parfois l'opinion que des subventions des pouvoirs publics pourraient être de nature à mettre en cause cette indépendance et à faire naître des doutes quant à la capacité et à la volonté des citoyens actifs de créer et de maintenir par leurs propres ressources les organisations qui leur sont nécessaires pour former leur volonté et préparer leurs décisions sur le plan politique. D'autre part, un nombre toujours plus grand de citoyens relève la précarité des moyens matériels dont disposent les partis et leur dépendance croissante envers les groupes d'intérêts économiques.

Les rapports de l'Etat et des partis doivent être réexaminés; il ne faut pas exclure à priori une aide de l'Etat.

Répondant à une enquête, la plupart des partis et des groupes parlementaires ont réservé leur avis définitif; seuls quelques-uns d'entre eux ont accepté ou rejeté sans réserve le principe d'un soutien par l'Etat. Nous continuerons de discuter les questions de principe avec les partis et les groupes parlementaires, puis nous élaborerons des propositions exposant diverses solutions possibles.

84 Rapports entre la Confédération et les cantons

841 Répartition des tâches

Depuis quelque temps, on réclame avec toujours plus d'insistance que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons fasse l'objet d'un nouvel examen. Le problème a surtout gagné en actualité en raison de la situation de plus en plus défavorable des finances cantonales, comme le montre notamment une motion déposée au Conseil national. Ne serait-ce qu'à cet égard, il s'impose d'examiner la question de plus près. Il serait cependant erroné de ne considérer que l'aspect purement financier de la répartition des tâches. Nous sommes en effet en présence d'une question politique d'une portée capitale pour notre démocratie fédérative. L'interdépendance croissante de tous les problèmes, dont nous avons déjà parlé plus haut sous chiffre 52, oblige nécessairement la Confédération à intensifier son activité et cause ainsi un déplacement du centre de gravité vers l'Etat central. Cette évolution ne laisse pas d'inspirer des craintes quant au maintien des structures fédératives de notre Etat. Il s'agit donc, en revoyant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, de tenir compte, aujourd'hui comme demain, des conditions régnant dans le monde, ainsi que de sauvegarder le caractère fédératif de nos institutions. Nous considérons que ce réexamen est l'une des tâches primordiales de la législature en cours; nous avons donné l'ordre de déterminer comment il serait possible d'entreprendre, dans les meilleures conditions, une étude complète sur ce sujet extrêmement complexe et de voir en outre s'il ne s'impose pas de procéder par étapes.

842 Concordats: déclaration de force obligatoire générale et autres questions

Bien qu'il existe déjà des dispositions constitutionnelles (art. 7 cst.) permettant la coopération des cantons entre eux et qu'à notre avis, toutes les possibilités n'en soient pas épuisées, de plus en plus nombreux sont ceux qui suggèrent de revoir ces dispositions. L'une de ces suggestions soulève des questions délicates de droit constitutionnel et de politique générale: elle consisterait à attribuer à la Confédération le droit de donner force obligatoire générale, sous certaines conditions, aux concordats intercantonaux, même pour les cantons qui n'y auraient pas adhéré.

Il convient aussi d'examiner attentivement une demande tendant à transférer à des organismes intercantonaux des attributions de la Confédération, c'est-à-dire d'autorités fédérales. Ces organismes intercantonaux sont déjà chargés, dans certains cas, d'établir des prescriptions, de les interpréter et de les appliquer. Il s'agit toutefois, en règle générale, de fonctions s'exerçant en vertu d'un concordat, à savoir selon le droit cantonal. Si l'on veut assurer une nette délimitation des compétences de l'Etat fédéral, le transfert à de tels organismes d'attributions ressortissant à la Confédération paraît problématique; il en serait

ainsi même s'il ne s'agissait pas en premier lieu de questions de fond, mais plutôt d'interprétation du droit et de surveillance. Nous sommes disposés à examiner les questions qui se poseraient lors d'une révision des dispositions constitutionnelles régissant le concordat.

843 Création de groupes permanents de liaison et de coordination

Les possibilités de coopération entre les cantons ne se limitent nullement aux réglementations découlant de concordats ni à la création d'organismes intercantonaux. Hormis ces réglementations, il existe nombre d'autres formes d'organisation pour assurer la coordination, l'information et les consultations. Selon leur champ d'activité, ces organisations ont un caractère national ou simplement régional.

La variété et la diversité des tâches actuelles requièrent à différents égards une coopération plus étroite entre les cantons. Mais on ne pourrait guère réaliser une coopération efficace sans développer l'appareil technique. Il convient en premier lieu de créer un bureau central de liaison et de coordination. Nous examinerons avec les cantons comment ce projet pourrait être réalisé de la manière la plus opportune et s'il serait possible d'envisager d'autres formes satisfaisantes de collaboration.

85 Rapports entre les partenaires sociaux

Les partenaires sociaux jouent un rôle majeur lorsqu'il faut résoudre des tâches nationales importantes, notamment dans le domaine de la politique économique. Ils participent dans une large mesure à la préparation des décisions dans ce domaine. En outre, leur comportement influe durablement sur l'évolution économique. Dans notre démocratie référendaire à caractère fédératif, dans laquelle l'Etat n'a qu'un droit limité d'intervenir dans les structures économiques, la collaboration des partenaires sociaux à la politique économique et, en particulier, à la politique conjoncturelle est à notre avis indispensable.

Toutefois, les entretiens et les arrangements éventuels entre la Confédération et les partenaires sociaux ne doivent nullement remplacer les institutions politiques traditionnelles, pas plus qu'il ne saurait être question de restreindre le droit des partis et du Parlement de se prononcer également et de prendre des décisions. Au contraire, nous voulons tenter d'élaborer des critères d'appréciation communs et des modèles de solution pour traiter les problèmes touchant directement les intérêts des partenaires sociaux. Pour que le dialogue soit fructueux, il faut reconnaître d'abord que lorsqu'il s'agit de sauvegarder l'équilibre économique et la paix sociale à l'intérieur du pays, ainsi que notre capacité de concurrence internationale, l'Etat et les partenaires sociaux dépendent les uns des autres et que leurs destins ne sauraient être dissociés. C'est dans cet esprit que nous sommes prêts à participer à des pourparlers avec les partenaires sociaux.

Il s'agira tout d'abord d'inventorier les problèmes à traiter et de les classer par ordre d'urgence. Dans l'état actuel de l'économie, les premiers entretiens pourraient avoir pour thèmes: l'évolution de la conjoncture, les articles constitutionnels concernant la stabilisation de la conjoncture, les règles applicables en cas de licenciement de travailleurs à la suite de fermetures ou de fusions d'entreprises, la politique du marché du travail à court et à moyen terme. Ces entretiens ne peuvent atteindre leur but que s'ils ont un caractère suivi et que s'ils n'ont pas seulement lieu en cas de déséquilibre et de conflit; il faut dès lors se demander s'il ne conviendrait pas éventuellement d'institutionnaliser ces échanges de vues. Pour prévenir tout malentendu, il importe de préciser que c'est aux partenaires sociaux qu'il appartient en principe de traiter les questions touchant les salaires.

Sauf dans les secteurs où son action s'exerce déjà (agriculture et péréquation des charges sociales), la Confédération n'a pas l'intention d'intervenir dans la répartition du revenu naturel par des mesures d'ordre général touchant la politique des revenus. Il appartient aux forces du marché et, aux ententes entre partenaires sociaux de régler la répartition du revenu national, compte tenu des exigences de la productivité et de la justice sociale. A vrai dire, la question devrait être revue si, dans certaines circonstances extraordinaires, ce mécanisme ne permettait plus d'éviter des évolutions dangereuses.

IV. Aspects financiers

Si les nouvelles tâches prévues dans le programme gouvernemental (chap. III) pouvaient être accomplies dans la mesure souhaitable, les dépenses de la Confédération pourraient atteindre 15 milliards de francs en 1975 suivant l'ampleur de ces tâches et l'étalement de leur exécution. Par rapport au budget de 1972, cela équivaudrait, selon les estimations actuelles, à une hausse d'environ 50 pour cent en l'espace de trois ans. L'augmentation relative des dépenses consacrées à l'enseignement et à la recherche, à la sécurité sociale ainsi qu'aux transports et communications sera supérieure – parfois même de beaucoup – à la croissance moyenne annuelle du produit national brut normal prévue pour la législature, tandis que les dépenses pour l'agriculture et la défense nationale suivront une évolution à peu près parallèle à celle du produit national. En raison d'importants surplus de dépenses, qui sont en partie déjà décidés – c'est par exemple le cas de l'AVS – il faudra s'attendre, dès 1973, à une situation de plus en plus tendue dans le domaine des finances fédérales. C'est ainsi que les plans financiers de 1973 et 1974 prévoient déjà des excédents de dépenses de 511 et 578 millions de francs. On notera à ce propos que les conséquences financières de la plupart des nouveaux projets ne se feront sentir que vers la fin de la présente législature et que ces mesures ne grèveront ainsi de tout leur poids les finances fédérales qu'au cours des exercices ultérieurs. Les chiffres précités s'entendent sans les charges supplémentaires que pourrait entraîner pour le budget fédéral une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Si, au vu des expériences faites, il est encore difficile, à l'heure qu'il est, d'établir des prévisions exactes pour 1975 et les années ultérieures, il n'en reste pas moins que nous savons d'ores et déjà que les ressources disponibles ne nous permettront en aucun cas de faire tout à la fois. En effet, même si les recettes devaient évoluer favorablement, il y aurait lieu de s'attendre, en fin de législature, à des excédents de dépenses d'environ un milliard de francs par an. Or l'exécution du programme est déjà limitée par le potentiel de production. Si nous ne voulons pas excéder les possibilités du pays, il importera de coordonner les diverses mesures par le biais de la *planification financière*, encore en voie de perfectionnement, de manière à maintenir le volume total des dépenses dans des limites supportables. On ne saurait toutefois atteindre cet objectif en se bornant à fixer des priorités au seul chapitre des dépenses.

Une économie en croissance fait en effet toujours davantage appel à la participation de l'Etat. Quand bien même notre économie libérale est fondée sur l'activité et l'initiative privée, il ne saurait y avoir de croissance économique sans un développement préalable de l'équipement collectif. Au surplus, le développement de l'économie entraîne des tâches d'ordre social. Dans la mesure où il importe de fixer des *priorités dans la réalisation des tâches* pour des raisons financières, c'est-à-dire pour assurer l'équilibre du budget à longue échéance et pour tenir compte des impératifs de la politique conjoncturelle, nous accorderons la préférence aux projets propres à stimuler la croissance économique, sous réserve toutefois des exigences de la protection de l'environnement. Nous veillons en outre à promouvoir une intelligente répartition des tâches entre les diverses collectivités publiques, à assurer une meilleure redistribution des revenus, à établir une planification dans tous ces domaines et à tenir compte dans chaque cas du degré d'urgence.

Pour ce qui a trait aux *recettes*, on notera que leur évolution dépend largement de celle qui se poursuit dans l'ensemble de l'économie durant la période considérée. Comme les principales recettes de la Confédération, c'est-à-dire surtout les impôts de consommation et les droits de douane, réagissent instantanément et assez vivement à l'évolution de la conjoncture, il est toujours hasardeux - aujourd'hui plus que jamais - d'évaluer les recettes pour une longue période. D'autres recettes fiscales, notamment l'impôt anticipé, mais également les droits de timbre, sont influencées par des facteurs extra-économiques non mesurables. Si la courbe des recettes devait s'élever moins rapidement ces prochaines années que jusqu'ici - ce qui n'est pas impossible si l'on songe à la fragilité des prévisions sur l'évolution économique - les recettes courantes de la Confédération ne suffiraient plus guère à couvrir les dépenses occasionnées par les tâches actuelles. Il y a en outre lieu de s'attendre, plus tôt qu'on ne pouvait le prévoir naguère, à d'*importantes moins-values douanières* consécutives à l'accord de libre-échange qui sera signé avec la CEE. Il n'est cependant pas possible d'en déterminer l'ampleur exacte, car celle-ci dépendra dans une large mesure des modalités prévues dans les arrangements qui seront conclus sur le maintien ou l'abolition des droits fiscaux (essentiellement les

droits sur les produits pétroliers, les automobiles et le café). Il convient au demeurant de tenir compte dans les calculs de l'évolution probable des importations. Selon le calendrier des pourparlers, il faudrait s'attendre, en 1973 déjà, à des moins-values qui, d'après les estimations actuelles, passeraient, en l'espace de cinq ou six ans, d'environ 150 millions (1973) à un milliard de francs approximativement en 1978.

Ainsi, la relation entre les impôts directs et les impôts de consommation se modifie toujours plus au profit des premiers, du fait notamment de la charge croissante que représente la fiscalité cantonale. Si elle se poursuivait, une telle évolution irait directement à l'encontre de celle que l'on observe en Europe occidentale.

Il va de soi que des moins-values de cette ampleur doivent être compensées. Il n'est toutefois pas possible de créer à bref délai de nouvelles recettes fiscales en modifiant la constitution. Pour contrebalancer ces moins-values douanières, il faudra recourir à la «marge de flexibilité» de l'impôt sur le chiffre d'affaires prévu par l'arrêté fédéral du 11 mars 1971 concernant la prorogation du régime financier de la Confédération; cela signifie qu'en vertu de l'article 41^{ter} de la constitution fédérale, les taux de cet impôt seront relevés de 10 pour cent par la voie législative. Mais les recettes supplémentaires qui en résulteraient ne permettraient de couvrir les moins-values que jusqu'en 1975. C'est pourquoi il faut envisager un aménagement des impôts généraux de consommation.

Il est vrai qu'il existe également, dans le cadre de la constitution actuelle, une «marge de flexibilité» pour l'impôt fédéral direct (appelé aujourd'hui encore «impôt pour la défense nationale»). Il faudra cependant l'utiliser pour couvrir des dépenses supplémentaires, sans compter qu'il ne serait pas juste de compenser par l'impôt direct une réduction du produit des droits de douane, c'est-à-dire du produit d'impôts perçus à la consommation. Il est indispensable de créer les bases juridiques permettant d'augmenter plus fortement l'impôt sur le chiffre d'affaires, car les «marges de flexibilité» ne suffiront pas, d'une part, à compenser la réduction des produits des droits de douane et, d'autre part, à faire face à l'augmentation des besoins financiers due à l'accroissement des dépenses. En outre, on ne saurait augmenter l'impôt fédéral direct au-delà des limites fixées par la constitution sans porter atteinte aux droits des cantons sur la même matière imposable. Quant à l'impôt sur le chiffre d'affaires, le relèvement de ses taux trouve des limites dans la nature même du système. Cela signifie qu'il sera nécessaire de prendre une décision, plus tôt qu'on ne le prévoyait jusqu'ici, au sujet de *l'institution d'un impôt sur le chiffre d'affaires selon le système de la taxe sur la valeur ajoutée*. Il est indispensable à cet effet que l'économie et l'administration, poursuivant et développant les travaux préliminaires, entreprennent conjointement des études sérieuses sur les moyens d'aménager un tel impôt dans notre pays, en renonçant à mettre sur pied la loi d'exécution prévue à l'origine pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, loi qui ne pourrait, de toute façon, apporter que des modifications au régime actuel.

Cette constatation n'est nullement infirmée par le fait qu'on s'emploie à harmoniser le projet de *loi sur l'impôt fédéral direct*, actuellement élaboré par une commission d'experts, avec le projet de loi-type sur les impôts directs des cantons qu'établit une commission d'experts cantonaux. Le projet définitif concernant l'impôt fédéral direct sera soumis en temps opportun à l'appréciation des cantons, des partis politiques et des associations économiques.

Pour être à même de répondre aux besoins financiers à long terme, il importera aussi de connaître l'ampleur des dépenses supplémentaires qui résulteront du renforcement de la *péréquation financière avec les cantons*.

Cette question est étroitement liée au problème de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dont nous avons parlé sous chiffre 841. En effet, l'imbrication des attributions entre la Confédération et les cantons entraîne une dilution des responsabilités; elle aboutit à un système compliqué de subventions et à une situation qui satisfait de moins en moins aux impératifs de l'Etat moderne.

Il est indispensable d'unifier le droit fiscal si l'on veut que la péréquation financière entre les cantons fonctionne convenablement. Nous rappelons les efforts entrepris en vue d'une *harmonisation des régimes fiscaux*, dont s'occupe la commission d'experts désignée par la Conférence des chefs des départements cantonaux des finances.

Dans tous nos efforts visant à réformer à longue échéance la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, nous nous emploierons, à l'avenir également, à améliorer constamment, par des *mesures de détail*, la *péréquation financière horizontale*. L'administration fédérale participe, au sein d'un groupe de travail désigné par la Conférence des chefs des départements cantonaux des finances, à la revision et à l'amélioration du système actuel de péréquation financière. Il ne suffit pas de perfectionner sans cesse le barème servant à déterminer la capacité financière des cantons; il faut également améliorer l'échelonnement des subventions fédérales selon cette capacité financière, afin d'atténuer les rigueurs que la répartition actuelle en trois catégories entraîne pour plusieurs cantons dans l'attribution de certaines subventions.

V. Remarques finales

Les Grandes lignes de la politique gouvernementale touchent l'ensemble des activités de l'Etat. Nous appuyant sur les options politiques de la constitution, nous y désignons les objectifs concrets de la législature, les tâches à accomplir et, autant que faire se peut, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Dans ce sens, on peut dire que les grandes lignes contiennent des décisions fondamentales.

Nous nous proposons encore d'indiquer ici les questions qui méritent tout particulièrement de retenir l'attention en raison de leur importance politique. Nous nous laissons guider à cet égard par les préoccupations suivantes:

- sur le plan de l'individu: Renforcement de la protection de la personne;
- sur le plan de l'Etat: Renforcement de la démocratie libérale et des institutions de l'Etat social;
- sur le plan de la communauté internationale: Renforcement de la solidarité internationale, sous réserve du maintien de notre neutralité.

Nous plaçons au premier rang des mesures législatives à prendre les prescriptions d'exécution concernant les dispositions constitutionnelles qui ont été adoptées ces derniers temps ou qui seront prochainement soumises au vote du peuple:

- l'aménagement du territoire, y compris la planification, la construction de logements et les problèmes fondamentaux qui sont liés à cet aménagement dans le domaine des transports et communications;
- la protection de l'environnement;
- la lutte contre l'inflation (article conjoncturel, moyens d'action de la banque d'émission, etc.);
- la sécurité sociale pour les personnes âgées, ainsi qu'en cas de maladie et d'invalidité;
- l'enseignement et la recherche.

L'aménagement de nos relations avec les Communautés européennes, notre adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et la mise au point de nos relations avec les Nations Unies figurent aussi parmi les affaires de première importance.

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 mars 1972

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Celio

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Appendice 1

Liste des principaux projets que le Conseil fédéral entend adresser à l'Assemblée fédérale pendant la législature 1971/1975

Message/*Rapport	Année probable de la publication
61 Politique étrangère	
Adhésion de la Suisse à la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies	1972
Adhésion de la Suisse à la convention européenne des droits de l'homme	1972
Accord entre la Suisse et les Communautés européennes.....	1972
Loi fédérale sur l'aide au développement	1973
Relations de la Suisse avec l'ONU.....	1974
62 Défense générale	
Réorganisation des troupes mécanisées et légères	1972
*Conception de la défense générale	1972
Acquisition d'une série de nouveaux avions de combat	1972
Adaptation des prestations de l'assurance militaire.....	1972
Modification de la taxe d'exemption du service militaire en faveur des Suisses à l'étranger	1972
Modification de la loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique.....	1972
Modification de la loi fédérale sur les constructions de protection civile	1973
*Conception pilote de la défense militaire	1973
Modification de la loi fédérale sur la protection civile	1973
Modification de l'organisation militaire	1973
Modification du code pénal militaire et de la procédure pénale militaire.....	1973
Revision totale de la loi sur l'assurance militaire	1974
71 Politique de la formation	
Développement des deux écoles polytechniques fédérales et des établissements qui leur sont rattachés	1972
Nouveau régime du financement de l'instruction.....	1973
Poursuite de l'aide fédérale aux universités cantonales	1973
Modification de la loi fédérale sur la formation professionnelle	1973/74
Nouvelle loi sur les écoles polytechniques fédérales	1974

Message/*Rapport

Année probable
de la publication**73 Politique sociale**

Nouveau régime de l'assurance-maladie	1972
Loi fédérale sur l'assistance des Suisses à l'étranger	1972
Modification de la loi sur les stupéfiants	1972
Loi fédérale sur l'AVS/AI professionnelles	1973
4 ^e révision du régime des allocations pour perte de gain	1974
Adaptation de la législation fédérale sur l'AVS aux nouvelles dispositions constitutionnelles	1974
Révision de l'assurance obligatoire contre les accidents	1974

74 Politique de développement et d'aménagement du territoire

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire	1972
Modification de l'arrêté fédéral concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger	1972
Aménagement des transversales ferroviaires alpines	1972
Financement de la ligne de raccordement des CFF avec l'aéroport de Kloten	1972
Nouvelle phase d'extension des aéroports de Genève et Bâle ...	1972
Loi sur la navigation intérieure	1972
Loi sur l'encouragement de la construction de logements et de l'accès à la propriété	1972
Arrêté fédéral instituant des mesures pour lutter contre les abus dans le secteur locatif	1972
Loi fédérale sur la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres en matière de baux à loyer	1972
Financement de la ligne de raccordement des CFF avec l'aéroport de Genève	1973
Modification de la loi sur les chemins de fer	1973
Loi fédérale sur la protection de l'environnement	1973
*Développement de l'économie énergétique suisse	1973
Modification de la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations	1974
Modification de la loi sur les Chemins de fer fédéraux	1974
Loi sur l'aménagement du trafic dans les agglomérations	1974

75/77 Politique économique

Législation sur le développement économique des régions de montagne	1972/73
Révision totale de la loi fédérale sur le droit de timbre	1973
Révision totale de la loi fédérale sur la pêche	1973
Loi fédérale relative à l'augmentation du produit de l'impôt sur	

Message/*Rapport

Année probable
de la publication

le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale (utilisation de la marge de flexibilité selon l'art. 41 ^{ter} cst. et l'art. 8 des dispositions transitoires cst.).....	1973/74
Prorogation de l'arrêté fédéral concernant la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales	1974
Loi sur l'impôt fédéral direct	1974
*5 ^e rapport sur l'agriculture	1974
Loi fédérale concernant la taxe sur la valeur ajoutée	1975

81 Développement des institutions de l'Etat social régi par le droit

Modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire (recours de droit public)	1973
Modification de la loi sur la circulation routière	1973
Modification de la loi concernant la protection des marques de fabrique et de commerce	1973
Modification de la législation sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (loi sur l'extradition)	1973
Modification de la loi concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance	1973
Modification du code civil (filiation illégitime).....	1973
Modification de la loi fédérale concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques	1973/74
Modification de la loi fédérale concernant la perception de droits d'auteur	1973/74
Loi fédérale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion	1974
Loi fédérale sur les explosifs	1974
Modification du code civil et du droit des obligations (protection des droits de la personne)	1974
Modification de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite ..	1974
Modification du code civil (régimes matrimoniaux et droit matrimonial)	1975

82/83 Autorités et administration

Loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale	1972
Loi fédérale sur l'exercice des droits politiques par les Suisses à l'étranger	1972
Loi fédérale sur l'exercice des droits politiques	1973
Modification de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération	1973
*Réglementation légale relative aux partis politiques	1974

Appendice 2

Liste des projets de dispositions constitutionnelles prévus pendant la législature 1971-1975

	Année probable de la publication
Modification de l'article 96, 1 ^{er} alinéa, de la constitution (élection du Conseil fédéral)	1972
Modification de l'article 25 ^{bis} de la constitution (protection des animaux)	1972
Article constitutionnel sur la politique conjoncturelle	1972
Article constitutionnel sur la radio et la télévision	1972
Article constitutionnel sur l'économie hydraulique	1972
Modification de l'article 34 ^{ter} , 3 ^e alinéa, de la constitution (nouvelle conception de l'assurance-chômage)	1972/73
Modification de l'article 55 de la constitution (liberté de presse)	1973
Article constitutionnel sur les partis politiques	1973
Modification des articles 89, 89 ^{bis} , 120 et 121 de la constitution (augmentation du nombre de signatures requis pour les initiatives et les référendums)	1973
Modification de l'article 44 de la constitution (acquisition ou perte de la nationalité suisse)	1973
Modification de l'article 73 de la constitution (élection du Conseil national)	1973
Modification de l'article 45 (droit d'établissement) et 48 de la constitution (régime de l'assistance)	1973
Article constitutionnel concernant l'harmonisation des impôts directs de la Confédération et des cantons	1974
Modification des articles 36 ^{bis} et 36 ^{ter} de la constitution (routes nationales, routes principales)	1975
Article constitutionnel concernant une taxe sur la valeur ajoutée	1975

Appendice 3

Initiatives populaires en suspens le 22 mars 1972

G = rédigée en termes généraux P = rédigée de toutes pièces	Déposée le:	Projet du CF à l'AF du:	Délai Rapport du CF à l'AF jusqu'au:
1. Liberté de la presse (Modification de l'art. 55 cst.)	P 31. 5. 1935	30. 10. 1951 (FF 1970 III 547)	
2. Protection des eaux contre la pollution (Nouvelle rédaction de l'art. 24 ^{quater} cst.)	P 27. 10. 1967	26. 8. 1970 (FF 1970 II 429)	
3. Coordination scolaire (Nouvelle rédaction des art. 27 et 27 ^{bis} cst.)	G 1. 10. 1969	27. 9. 1971 (FF 1971 II 997)	
4. Véritable retraite populaire. Initiative du Parti du travail (Nouvelle rédaction de l'art. 34 ^{quater} cst.)	P 2. 12. 1969	} 10. 11. 1971 (FF 1971 II 1609)	
5. Création de pensions populaires. Initiative du Parti socialiste (Nouvelle rédaction de l'art. 34 ^{quater} cst.)	P 18. 3. 1970		
6. Extension de l'assurance en cas de maladie (Art. 34 ^{bis} cst.)	P 31. 3. 1970		31. 3. 1972 Prolongation du délai proposée pour un an (FF 1972 I 687)
7. Prévoyance pour la vieillesse. Initiative interpartis (Nouvelle rédaction de l'art. 34 ^{quater} cst.)	P 13. 4. 1970	10. 11. 1971 (FF 1971 II 1609)	
8. Interdiction d'exportation d'armes (Nouvelle rédaction de l'art. 41 cst.)	P 19. 11. 1970	7. 6. 1971 (FF 1971 I 1605)	
9. Interdiction du bang supersonique (Complètement de l'art. 37 ^{ter} cst.)	P 4. 3. 1971	10. 2. 1971 (FF 1971 I 287)	
10. Participation des travailleurs (Art. 34 ^{ter} , 1 ^{er} al., let. b ^{bis} , cst., nouveau)	P 25. 8. 1971		25. 8. 1973
11. Décriminalisation de l'avortement (Art. 65 ^{bis} cst., nouveau)	P 1. 12. 1971		1. 12. 1973
12. Création d'un service civil (Modification de l'art. 18 cst.)	G 12. 1. 1972		12. 1. 1973 ¹⁾

¹⁾ Le Conseil fédéral présentera des propositions au sujet de la question des objecteurs de conscience