

Procès-verbal II de la 13e séance du
Conseil fédéral

(Mercredi 4 avril 1973)

Echanges de vues

Intégration européenne

M. Brugger rappelle la discussion que le Conseil a eue le 24 janvier au sujet d'une proposition du Département de l'économie publique relative à la sauvegarde des intérêts suisses au sein des Communautés européennes et à la désignation d'une délégation suisse dans le comité mixte suisse CEE. Le Conseil fédéral avait autorisé le département à constituer la délégation pour la première séance dudit comité. Pour le reste, il avait décidé de soumettre la proposition du département à la procédure des co-rapports. M. Brugger commente ensuite l'exposé de son département, du 26 mars 1973, où l'on cherche à définir la politique européenne. De l'avis du département, toutes les affaires qui concernent les problèmes d'intégration devraient être traitées sur le plan du Conseil fédéral par la délégation pour les affaires financières et économiques. Quant à la coordination entre les divisions intéressées et les associations faitières de l'économie, elle devrait être assurée par la délégation permanente pour l'économie. Présidée par le directeur de la Division du commerce, celle-ci serait constituée par des membres de l'administration fédérale, le secrétaire général du Département politique, les directeurs des divisions de l'agriculture, de l'Administration des finances, de l'OFIAMT, de l'Administration fédérale des blés, du directeur général des douanes et du jurisconsulte du Département politique. D'autres hauts fonctionnaires s'associeraient aux discussions pour des problèmes particuliers, c'est-à-dire le directeur de la Division de la justice, de l'Administration des contributions, de l'Office des transports et de la Division de la science et de la recherche. Dans l'organisation, l'on compte ensuite les groupes de travail qui avaient été constitués sur proposition commune du Département politique et du Département de l'économie publique. Ces groupes avaient pour tâche d'examiner les différents aspects du développement de l'intégration. Ils ont été réactivés en 1967, et en 1969 ils ont reçu d'autres tâches encore. Leurs rapports étaient discutés par la délégation permanente pour l'économie. Il incombe à ces groupes d'examiner l'activité des Communautés européennes dans un domaine donné, d'apprécier ses conséquences pour notre pays et de définir sa position. La documentation est chaque fois préparée par le Bureau de l'intégration des Départements politique et de l'économie publique, de concert avec le secrétariat des groupes de travail, de telle sorte que la coordination peut être assurée. Il est question ensuite, dans le rapport du Département de l'économie publique, du programme de travail en relation avec les communautés économiques europ



à savoir l'exécution et l'application au sens strict de l'accord de libre-échange, de la sauvegarde des intérêts du commerce extérieur suisse, ainsi que de l'extension de la coopération économique avec la CEE. Enfin, le rapport définit en conclusion les différentes tâches politiques.

M. Graber est d'avis que le Conseil fédéral aborde aujourd'hui une discussion très importante qui doit permettre d'éviter la confusion des esprits. Il rappelle la situation du 24 janvier, où le Conseil avait été appelé à approuver un premier rapport avec effet immédiat et pratique. Partant de l'idée que la coopération future avec les communautés devait reposer sur le critère des intérêts économiques, le rapport proposait que la Division du commerce en soit la seule responsable de l'exécution. En conséquence, la Division du commerce était chargée de tous les intérêts suisses vis-à-vis du marché commun. Au vu des réactions du Département politique, le Conseil s'était contenté de désigner le délégué pour la lère séance de la commission mixte et décidé de reprendre l'affaire une fois que le Département politique aurait eu l'occasion de présenter ses conclusions dans une procédure de co-rapports. Passant à l'examen du rapport actuel, le chef du Département politique constate avec satisfaction que l'on propose tout d'abord le maintien du bureau de l'intégration. A son avis, ce bureau demeure un instrument qui rendra encore d'incalculables services. M. Graber admet que le premier rapport avait été influencé par le succès des négociations, ce qui explique en partie le désir de garder en main la direction de toutes ces affaires. On peut relever ensuite dans le rapport qu'il n'est pas question non plus de supprimer la délégation permanente pour l'économie, car elle est le lieu du contact régulier avec les grandes associations économiques. La délégation a démontré son utilité politique incontestable. Toutefois, sa tâche doit être limitée aux seuls domaines économiques. Cela étant posé, M. Graber en vient aux retouches que le Département politique estime devoir apporter au nouveau rapport. Aussi longtemps que l'on prépare l'élaboration et la définition de la politique économique intérieure et extérieure, c'est l'affaire de la délégation du Conseil fédéral. S'il s'agit de l'élaboration de la politique proprement dite, M. Graber estime que cette élaboration doit se faire au niveau du Conseil fédéral, et qu'il appartient dès lors à la délégation pour les affaires étrangères et à la délégation pour les affaires financières et économiques de se réunir. Passant ensuite aux considérations du rapport sur la délégation permanente de l'économie, le chef du Département politique estime que la place qu'on entend lui réserver au sein de cette organisation ne correspond pas à la réalité, quoiqu'il soit convaincu de la nécessité de son maintien. On ne saurait, en effet, lui confier la coordination politique de tous les contacts avec les commissions, puisqu'elle ne s'est intéressée qu'aux questions économiques. En fait, le Conseil fédéral ne lui a pas délégué de pouvoirs. On y discute; elle est un instrument de la Division du commerce, mais elle ne saurait être un rouage du Conseil fédéral. Quant aux quelque vingt groupes de travail, ils ont été créés naturellement pour conduire les négociations à Bruxelles. Ils ont rendu des services remarquables

mais il n'est pas exact de dire qu'ils sont les groupes de la délégation permanente. En fait, ils ont été indispensables aux négociateurs de Bruxelles via le Bureau de l'intégration. Aujourd'hui, le Département politique admet qu'il faut réactiver ces groupes afin qu'ils contribuent à l'élaboration d'une politique européenne cohérente, mais ils doivent également fournir au Bureau de l'intégration les données nécessaires pour traiter avec le marché commun. C'est dans ce sens que les dispositions organiques doivent être maintenues. Il convient en outre de les restructurer, car il est très important d'y avoir tous les grands commis de l'administration, qui aideront à élaborer la solution des problèmes politiques. En conclusion, M. Graber pense qu'il convient d'avoir une organisation qui réponde aux besoins de l'élaboration d'une politique européenne cohérente au-delà de nos simples relations avec le marché commun. Le Département politique, pour sa part, mûrit la restructuration de ses services, pour répondre aux besoins actuels. A la direction politique, qui comprenait jusqu'ici deux sections - la section ouest et la section est -, on envisage de créer une division Europe Atlantique Nord et une division Outre-mer qui comprendraient les pays d'Amérique du Sud, de l'Afrique, de l'Extrême-Orient, etc. Sur la base de ce schéma, le chef du département pense qu'il n'y aura pas de difficultés à trouver un terrain d'entente pour permettre à tous les organismes de répondre aux besoins. Il convient maintenant que les principaux intéressés se mettent au travail avec la volonté de se comprendre.

Le chef du Département politique est d'avis qu'après cette discussion générale, et dans des délais qui ne sauraient être trop brefs pour permettre à son département de mettre l'instrument au point, il convient de recourir à la procédure de co-rapport pour en arriver au stade des décisions.

Pour M. Brugger, il ne saurait être question de parler de divergences. Il s'en réfère aux considérations du rapport qui figurent à la page 10. Il incombe au Département politique de prévoir l'organisation de son propre secteur. Le Département de l'économie publique a défini les principes de la coopération avec les communautés européennes et avec l'AELE. Il demande au Conseil fédéral de les approuver. M. Brugger rappelle que la délégation permanente n'est pas un organisme de l'économie, mais qu'elle compte en son sein des représentants de l'Union syndicale des arts et métiers, de l'Union des paysans, des banquiers et du Vorort. Il rappelle que les principaux chefs des divisions y sont représentés. On fera appel à d'autres hauts fonctionnaires suivant les besoins. Eu égard aux nouveaux problèmes qui s'annoncent, il conviendra avant tout de montrer beaucoup de souplesse, mais il ne saurait être question de renoncer à cette délégation extrêmement utile pour les contacts permanents. Le Département de l'économie publique n'a pour le moment rien d'autre à proposer; la procédure de co-rapport permettra au Département politique d'exposer ses idées et de proposer ses structures. Une fois ce rapport complémentaire déposé, il appartiendra au Conseil fédéral de prendre ses décisions.

Le Conseil fédéral décide ensuite de procéder tout de même à un échange de vues qui permet l'expression spontanée de ses membres. Toutefois, pour le bon ordre et pour permettre au Département politique de présenter ses propres formes de structure, il est décidé de procéder dans quelques semaines à une deuxième discussion générale.

M. Furgler est d'avis qu'avant toute décision il importe de définir plus précisément encore la structure dans tous les départements. La position de la délégation permanente pour l'économie ne lui paraît pas encore très claire. Il y voit, eu égard à ses tâches, un caractère d'organe d'état-major plus marqué. Le chef du Département de justice et police pense qu'il importe avant tout de donner au nouveau droit européen la place qui lui revient. Ces domaines auront tant d'importance pour notre pays qu'il faut s'assurer une coordination parfaite. Il est essentiel que le Bureau de l'intégration reçoive des impulsions des autres départements, quant à l'environnement ou à l'aménagement du territoire par exemple. M. Furgler constate que dans la préparation de la conférence de Stockholm, qui réunira les ministres de la justice des pays européens, on sent que ce sont les petits pays qui, au sein des communautés économiques européennes, pourront apporter une importante contribution dans le secteur du droit européen.

M. Gnägi est d'avis qu'on ne saurait perdre de vue le point de départ, à savoir la consultation populaire de l'an passé. Dès lors, on ne devrait donner une importance trop déterminante au principe de l'intégration politique. M. Gnägi insiste aussi sur la nécessité, pour le Conseil fédéral, d'avoir une information complète sur tous ces problèmes. Il rappelle la décision du Conseil fédéral relative à la remise des procès-verbaux des délégations.

M. Bonvin, président de la Confédération, constate que le Conseil a atteint un premier objectif. Il s'est agi tout d'abord de problèmes essentiellement économiques qui aboutissent aujourd'hui sur un terrain politique; il convient de vouer la plus grande attention à tous ces problèmes avec l'idée que notre pays a l'obligation de participer activement à la construction de l'Europe, mais en tout cas sans la subir.

Horaires de travail mobiles ou individuels

M. Celio commente sa notice du 29 mars pour rappeler que le Conseil avait décidé, au début 1972, de ne pas s'engager pour le moment. L'horaire de travail mobile fait l'objet d'essais dans l'administration des CFF et des PTT. Quant à l'administration centrale, le chef du Département des finances et des douanes a promis à l'Union fédérative de soumettre au Conseil fédéral le problème d'un essai pour l'horaire de travail individuel. Il semble en effet logique de rassembler des données sur les deux systèmes. L'Office du personnel propose tout

d'abord de fixer le temps de travail obligatoire à six heures et demie par jour. Pendant ce temps, les fonctionnaires doivent pouvoir être atteints de toute façon. Le fonctionnaire doit exercer son activité journalière à raison de 8 heures $\frac{3}{4}$ (9 heures le lundi), et n'est pas autorisé à reporter à sa convenance les temps choisis sur d'autres jours. La répartition des temps se fait par quart d'heure ou demi-heure. L'Office du personnel a élaboré à dessein de brèves directives pour permettre un certain jeu aux divisions qui procéderont aux essais. Ceci dans l'intérêt de recueillir des données valables et vraisemblables. La proposition a été discutée avec les associations, qui ont approuvé le déroulement de ces essais. La notice du chef du département donne tous les détails quant aux heures obligatoires et aux heures à fixer au choix. A l'avis du Département des finances et des douanes, il conviendrait de déterminer, une fois les essais exécutés, quels sont les temps qui recueillent le plus de faveurs et d'augmenter les possibilités de choix, qui sont actuellement au nombre de trois, à cinq ou six variantes. Ce système aurait l'avantage d'éviter l'utilisation des appareils de mesure, peu appréciés du personnel. On économiserait ensuite quelques millions, ces installations étant fort coûteuses. M. Celio conclut en disant que l'introduction d'un horaire de travail mobile ou individuel ne peut être envisagé que si les associations de personnel renoncent à prétendre à des indemnités pour le personnel des exploitations qui ne peuvent bénéficier de ces nouvelles facilités.

M. Tschudi estime, pour sa part, que le système actuel - qui comporte trois possibilités - est déjà compliqué et qu'il n'y a pas de nécessité d'introduire ces nouveaux horaires. On n'a enregistré aucune requête de ce genre dans son département. On ne peut cependant refuser purement et simplement les demandes des associations. Le chef du Département de l'intérieur relève que les temps fixes arrêtés et proposés sont déjà dépassés et devraient être revus eu égard au fait qu'il y a déjà des fonctionnaires qui commencent leur travail au-delà de 8 heures du matin.

M. Gnägi émet certaines réserves à ce propos, car on ne peut, selon lui, déterminer clairement si le système vise à diminuer le travail ou à augmenter les indemnités. Si l'on a fait une bonne expérience dans l'administration des PTT et des CFF, il ne semble pas qu'une nouvelle expérience soit nécessaire dans l'administration centrale. Toutefois, M. Gnägi estime que les temps fixés ne sont pas tout à fait bien choisis et propose que l'Office du personnel les revoie. A son avis, il conviendrait ensuite d'adresser une circulaire dans les départements pour consulter les intéressés. On verra alors si les requêtes sont aussi nombreuses que les représentants du personnel le prétendent.

M. Celio fera encore examiner le projet par l'Office du personnel. Il estime possible de présenter six variantes après cette consultation.

Dans la discussion générale, on relève que le problème de rendement et de rationalisation du travail dans les chancelleries, les services d'enregistrement, les services d'huissiers, de téléphonistes, déjà ardu en raison des effectifs réduits de personnel, sera singulièrement compliqué par l'introduction éventuelle de ce nouveau système.

Mesures contre l'augmentation des importations de fromage

M. Brugger commente le rapport du groupement de travail dans le secteur du fromage et du lait. Les livraisons de lait ont augmenté de quelque 2,3 pour cent environ, mais le marché est si peu flexible que les effets de cette légère augmentation sont apparus immédiatement. En plus des retenues qui devraient passer de 2,5 centimes par litre à 3,5 centimes, le Département de l'économie publique estime le moment venu d'y associer d'autres mesures, la surproduction de lait et l'augmentation des importations de fromage rendant la situation toujours plus critique. En tout état de cause, ce que l'on peut faire appellera des protestations. Passant en revue les différentes mesures possibles, M. Brugger cite tout d'abord l'augmentation des droits de douane. Appliquée de façon massive, cette mesure est certainement la plus simple. Mais du moment où le Conseil fédéral a bloqué le prix du pain, il serait paradoxal de renchérir artificiellement le prix du fromage. Toutefois, comme il faut compter au moins un an avant de pouvoir attendre un résultat d'une telle mesure et quand bien même le consommateur et la production indigène en profiteraient, le chef du Département de l'économie publique écarte une telle mesure. On pourrait envisager ensuite le régime de prise en charge selon lequel l'importateur doit prouver qu'il acquiert une certaine quantité de produits indigènes. Cela provoquerait quelques modifications de structure. En outre, la Division du commerce craint des mesures de rétorsion que l'on ne manquerait pas d'opposer à ce contingentement. C'est là, aux dires du Département de l'économie publique, la meilleure solution qui pourrait être appliquée de façon transitoire durant deux à trois ans.

M. Gnägi signale que la situation dans l'agriculture présente certaines incertitudes. On attend en tout cas des mesures sur le plan fédéral, non seulement dans le secteur du fromage, mais aussi dans celui des pommes de terre, notamment la fabrication des pommes frites. En effet, dans ce secteur également, les coûts de production augmentent, le stockage nécessite d'autres mesures et la concurrence étrangère oblige à revoir la situation. Appréciant le système des prestations, M. Gnägi estime qu'il s'agit là d'une décision que le Conseil peut prendre lui-même. C'est là une solution politique. Il estime que l'augmentation

- 7 -

de la retenue ne peut être décidée que dans la mesure où elle est favorable aux consommateurs.

M. Celio estime que les augmentations des droits d'entrée sont une arme dangereuse à laquelle il conviendrait de préférer un autre système. On risque en effet de se voir opposer des mesures de rétorsion. En outre, cette augmentation des droits de douane semble fort peu opportune au moment où tous les efforts tendent à l'intégration. Le chef du Département des finances a quelques soucis à voir que la mise en valeur du fromage impliquera une augmentation des dépenses de quelque 150 millions de francs, alors qu'on a décidé une augmentation des prix dans l'agriculture au début de cette année et qu'on en est en pleine dévaluation monétaire.

En conclusion, c'est sur ce système de prestations que le Conseil jette son dévolu après avoir constaté qu'il est le plus efficace.

Consultations populaires durant les années 1973 à 1975

M. Huber commente le projet du 30 mars. Il s'agirait aujourd'hui de prendre acte des propositions et de décider provisoirement des dates à réserver pour 1974. Les chefs de département apportent tour à tour quelques retouches en se prononçant sur le degré de maturité des projets relevant de leur département. Le chancelier constate que la procédure préparatoire pour les consultations populaires requiert des mesures techniques de la part des cantons, de telle façon qu'il faut limiter les consultations populaires à quatre par année, compte tenu aussi des possibilités de distribution des PTT, des sessions des conseils législatifs, etc. La Chancellerie fédérale est chargée de rédiger un aperçu des projets qui peuvent être groupés ou soumis simultanément à une même consultation.

11.4.1973 Sa/cy

CHANCELLERIE FEDERALE

Distribution:

| | |
|-----------------------------------|-----|
| MM. les conseillers fédéraux | (7) |
| le chancelier de la Confédération | (1) |
| les vice-chanceliers | (2) |