

9 avril 1975

Message sur la coordination dans le domaine de la présence de la Suisse à l'étranger

- Département politique. Proposition du 3 mars 1975 (annexe)
 Département de l'intérieur. Co-rapport du 11 mars 1975 (annexe)
 Département de justice et police. Co-rapport du 12 mars 1975
 (annexe)
 Département de l'économie publique. Co-rapport du 10 mars 1975
 (annexe)
 Département politique. Rapport complémentaire du 27 mars 1975
 (annexe)
 Département de l'intérieur. Deuxième co-rapport du 4 avril 1975
 (adhésion)
 Département de justice et police. Deuxième co-rapport du 7 avril
 1975 (adhésion)
 Département de l'économie publique. Deuxième co-rapport du 7 avril
 1975 (adhésion)
 Département des finances et des douanes. Co-rapport du 12 mars
 1975 (adhésion)
 Département des transports et communications et de l'énergie.
 Co-rapport du 11 mars 1975
 (adhésion)
 Chancellerie fédérale. Co-rapport du 11 mars 1975 (adhésion)

Vu la proposition du département politique, compte tenu de la procédure de co-rapport et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

Le message sur la coordination dans le domaine de la présence de la Suisse à l'étranger est approuvé en tenant compte des modifications dans le rapport complémentaire du département politique du 27 mars 1975.

Publication:
 Feuille fédérale

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- | | | | |
|----------|---|------------------|-------------------|
| - BK | 4 | (Hb, Br, Sa, Rc) | pour exécution |
| - EPD | 6 | | pour exécution |
| - EDI | 3 | | pour connaissance |
| - JPD | 3 | " | " |
| - FZD | 9 | " | " |
| - EVD | 3 | " | " |
| - VED | 5 | " | " |
| - EFK | 2 | " | " |
| - FinDel | 2 | " | " |

Pour extrait conforme:
 Le secrétaire,

S. W. W. A. L. T.

s.B.30.1(15) - BOR/hk

3003 Berne, le 3 mars 1975

DistribuéAu Conseil fédéral

Message à l'Assemblée fédérale sur
la coordination dans le domaine de
la présence de la Suisse à l'étranger

I

Lors de sa séance du 12 février 1975, le Conseil fédéral a pris acte du rapport de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger et en a autorisé la distribution aux parlementaires fédéraux, à la presse et aux autres milieux intéressés. A cette occasion, il ne s'est pas prononcé définitivement sur la nécessité d'un message et d'un projet de loi présentant et concrétisant la conception globale que l'Assemblée fédérale lui avait demandée en 1970 et il nous a prié de réexaminer cette question, d'entente avec le Département de justice et police. Sur la base de notre rapport complémentaire du 19 février 1975, il a chargé notre Département, lors de la séance du 26 février 1975, de préparer un message aux Chambres à l'appui d'un acte législatif (loi ou arrêté fédéral), en tenant compte des vœux émis en 1970 par le Parlement et des propositions de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger.

II

Après avoir rappelé l'origine du mandat confié à la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger et notamment les débats parlementaires assez vifs qui avaient eu lieu en 1970 au

- 2 -

sujet du financement de l'Office suisse d'expansion commerciale et de la coordination entre institutions étatiques, semi-étatiques et privées, le projet de message que nous vous soumettons en annexe aborde le problème de l'image de la Suisse à l'étranger (chiffre 21) et met en évidence la diversité des institutions intéressées au rayonnement de notre pays hors de ses frontières (chiffre 22).

Au chiffre 23 sont ensuite esquissées les grandes lignes d'une conception globale et notamment les principes essentiels sur lesquels doit reposer une véritable politique de présence à l'étranger, ainsi qu'un certain nombre de priorités qui en découlent actuellement. La conception globale que nous soumettons à votre approbation comprend également différentes mesures d'organisation et de coordination (transformation de l'actuelle Commission de coordination en une Commission des autorités disposant d'un certain crédit et habilitée à prendre des décisions dans le domaine du rayonnement général de la Suisse à l'étranger). Ces mesures trouvent leur concrétisation dans le projet de loi ci-joint.

III

De par la constitution, il incombe à la Confédération de veiller aux intérêts du pays à l'étranger. Dans le secteur du rayonnement, cette tâche a été partiellement confiée à des organisations semi-étatiques ou privées; il en est résulté certaines difficultés de coordination et en 1970 la Parlement a émis le vœu qu'elles soient éliminées dans le cadre d'une conception globale de la présence de la Suisse à l'étranger.

La solution proposée dans notre projet de loi répond à ces préoccupations et s'appuie sur les conclusions du rapport présenté par la Commission créée par le Conseil fédéral le 13 mars 1972; ce document a rencontré l'approbation des représentants de toutes les institutions intéressées.

Le projet de loi et le message qui l'accompagne tiennent compte de certaines craintes émises par le Département de l'intérieur et par

le Département des transports et communications et de l'énergie dans leurs co-rapports à notre proposition du 14 janvier 1975. Notre projet de message relève en effet que "la présente loi ne vise pas à modifier la répartition des tâches entre les organisations existantes; celles-ci conserveraient tout leur pouvoir de décision au niveau de leurs propres activités sectorielles". (cf. p. 15). Ce principe apparaît à l'art. 2, al. 4 du projet de loi qui prévoit que "Demeurent réservées les prescriptions légales qui fixent les compétences des institutions intéressées".

Une autre disposition est de nature à rassurer ceux qui redoutent une certaine "étatisation": le président de la Commission devrait être choisi hors de l'administration fédérale (cf. art. 4, al. 2).

IV

A partir de 1971, l'Office suisse d'expansion commerciale a été mis au bénéfice en plus de sa subvention ordinaire, de contributions supplémentaires "pour des campagnes de propagande générale en faveur de la Suisse, entreprises lors de manifestations de caractère économique et préparées de concert avec d'autres organismes intéressés". Cette solution avait été adoptée à titre provisoire, dans l'attente d'une conception globale dans le domaine du rayonnement de la Suisse à l'étranger. Notre projet de loi tend à attribuer à la Commission de coordination le droit de bénéficier à l'avenir de ce crédit spécial dont le montant a été d'1,17 mio de francs de 1971 à 1974 et s'élève à 0,6 mio de francs en 1975; le montant devrait être fixé chaque année par voie budgétaire, comme jusqu'ici, car il apparaît difficile d'évaluer à l'avance les besoins fort variables dans ce secteur; en règle générale, les dépenses annuelles devraient cependant rester de l'ordre de 1 mio de francs ces prochaines années.

- 4 -

V

Nos projets de message et de loi ont été soumis préalablement aux services de l'administration fédérale concernés (Chancellerie fédérale, Office des affaires culturelles du Département de l'intérieur, Division de la justice, Administration des finances, Division du commerce, Office des transports) et les propositions de modification qui ont été formulées à cette occasion ont été prises en considération dans les projets que nous vous remettons en annexe.

VI

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. Le Conseil fédéral approuve les projets de message et de loi relatifs à la coordination dans le domaine de la présence de la Suisse à l'étranger.
2. Il charge la Chancellerie fédérale d'en assurer la publication dans la Feuille fédérale.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Graber

Annexe:

Message à l'appui d'un projet de loi fédérale instituant une Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger.

Pour co-rapport à:

La Chancellerie fédérale, Département de l'intérieur,
Département de Justice et police,
Département des finances et des douanes,
Département de l'économie publique,
Département des transports et communications et de l'énergie

I.1.494/75 -

3003 Bern, den 11. März 1975

AusgeteiltAn den B u n d e s r a t

Botschaft an die Bundesversammlung
betreffend die Koordination im
Bereiche der Präsenz der Schweiz
im Ausland

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Politischen Departements
vom 3. März 1975

Der Antrag des Politischen Departements gibt uns zu folgenden Bemerkungen Anlass. In unserem Mitbericht vom 30. Januar in dieser Sache und in der Vernehmlassung vom 3. Februar zur Stellungnahme des Politischen Departements haben wir unsere grundsätzlichen Bedenken in bezug auf eine Institutionalisierung der Koordinationskommission geltend gemacht. Im Sinne der dort festgehaltenen Erwägungen beantragen wir zu der nunmehr unterbreiteten Vorlage folgendes:

1. Anstelle des vorgesehenen Bundesgesetzes sei - wie es der Entscheid des Bundesrates vom 26. Februar als Eventualmöglichkeit vorsieht - ein Bundesbeschluss zu erlassen, dessen Geltungsdauer u.E. zunächst auf drei Jahre befristet werden sollte. Nach Ablauf dieser Zeitspanne

- 2 -

könnte auf Grund konkreter Erfahrungen entschieden werden, ob sich die geschaffene Struktur bewährt und zu dem erhofften Ergebnis geführt hat. Diese Lösung hätte zudem den Vorteil, dass sich das Parlament dann erneut grundsätzlich mit der Frage der Präsenz der Schweiz im Auslande auseinandersetzen müsste, was insofern von Bedeutung ist, als der Unterstützung durch die Räte in dieser Sache eine grosse Bedeutung zukommt.

2. Artikel 2 Alinea 3 des Gesetzesentwurfes sieht vor, dass die Koordinationskommission die Landeswerbung auch durch eigene Massnahmen ergänzen kann. Wir sind der Meinung, dass - wenn die Kommission eigene Mittel erhält - diese so zu verwenden sind, dass sie an die bestehenden Organisationen bestimmte, im Rahmen einer Gesamtkonzeption der Landeswerbung sich ergebende Aufträge erteilen und dafür auch die Mittel zur Verfügung stellen kann. Wir glauben nicht, dass es sinnvoll und zweckmässig wäre, wenn die Koordinationskommission selbst eigene Aktionen durchführt; sie wäre von der Sache her und administrativ zweifellos überfordert, während die beteiligten Organisationen bereits über eingespielte Apparate und entsprechend geschultes Personal verfügen. Alinea 3 des Artikels² wäre deshalb zu ersetzen durch eine Formulierung, die vorsieht, dass die Koordinationskommission die allgemeine Landeswerbung durch Ausrichtung von zweckgebundenen Beiträgen an bestehende Organisationen der Landeswerbung fördern kann.

EIDGENOESSISCHES
DEPARTEMENT DES INNERN

H. Müller

M. 1382/Wg/ph

3003 Bern, 12. März 1975

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

Botschaft an die Bundes-
versammlung über die Koor-
dination auf dem Gebiet
der Präsenz der Schweiz
im Ausland

M i t b e r i c h t

des Justiz- und Polizeidepartements zum Antrag des Politischen
Departements vom 3. März 1975

Wir können dem Gesetzesentwurf zustimmen, beantragen aber,
dass die Ausführungen in der Botschaft über die Tragweite
der Koordination auf dem Gebiet der Präsenz der Schweiz im
Ausland verdeutlicht werden.

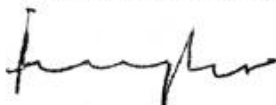
Zweck der Gesetzesnovelle ist in erster Linie, eine Koordi-
nation der sektoriellen Landeswerbung im Hinblick auf die
allgemeine Landeswerbung zu erreichen.

Diese Aufgabe wird einer Kommission übertragen, in der die
beteiligten Institutionen, deren Aktivitäten zu koordinieren
sind, vertreten sind (Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 Gesetzes-
entwurf). Die Koordinationskompetenz der Kommission wird aus-
drücklich begrenzt durch einen Hinweis auf die Autonomie der
beteiligten Institutionen, die ihnen z.T. in besonderen Erlassen
der Bundesversammlung eingeräumt worden ist. Dem Botschafts-
entwurf gelingt es u.E. in der vorliegenden Fassung nicht, diese
beiden Zuständigkeitsbestimmungen derart von einander abzugrenzen,

- 2. -

dass die Koordinationskompetenz ein gewisses Gewicht erhält, was ja Sinn des Erlasses sein sollte. Zumindest sollte in der Botschaft gesagt werden, dass den beteiligten Institutionen eine Koordinationspflicht obliegt, wie die Koordinationskommission in ihrem Bericht an den Bundesrat sicher zu Recht vermerkt hat. Dieser Hinweis wäre in dem Sinne zu konkretisieren, dass die Koordinationskommission hinsichtlich der einzelnen Vorhaben frühzeitig zu orientieren ist. Koordination ist weitgehend nur möglich, wenn sie einsetzen kann, bevor in den einzelnen Bereichen die Entscheide gefällt worden sind. Des weiteren sollte in der Botschaft klar gesagt werden, ob die von den Mitgliedern gemeinsam erarbeitete Gesamtkonzeption für sie verbindlich ist.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



2112.1

Bern, den 10. März 1975

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tBotschaft betreffend die
Koordination der Präsenz
der Schweiz im AuslandM i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departements vom 3. März 1975

Das Volkswirtschaftsdepartement kann sich grundsätzlich mit dem Antrag des Politischen Departements einverstanden erklären, unter Vorbehalt der beiden nachfolgenden Bemerkungen:

1. Artikel 1 Alinea 3 des Gesetzesentwurfes sieht vor, dass die Koordinationskommission Landeswerbung durch eigene Massnahmen betreiben kann.

Wir sind der Meinung, dass die Koordinationskommission wohl in dem Sinne Massnahmen ergreifen kann, als sie über die Verwendung der ihr zugewiesenen finanziellen Mittel entscheidet, aber nur durch zweckgebundene Zuweisung dieser Mittel an bestehende Organisationen zwecks Ausführung eines Auftrages. Hingegen war es u.E. nie die Meinung, dass die Koordinationskommission selber aktiv eingreifen und Werbeaktionen in eigener Regie durchführen könne. Das Alinea 3 könnte somit fallen gelassen werden. Eventuell könnte es ersetzt werden durch folgende Formulierung: "Sie kann die

allgemeine Landeswerbung durch Ausrichtung von Beiträgen fördern."

Im gleichen Sinne wäre der Kommentar zu Artikel 2 im Botschaftsentwurf (S. 14) abzuändern.

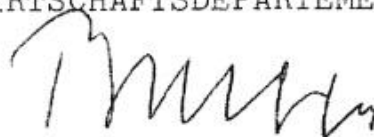
2. In Artikel 6 wird erwähnt, dass die Kommission einem zu bestimmenden Departement unterliegt.

Wir sind der Meinung, dass schon im Gesetz das Politische Departement erwähnt wird, wobei aber in Alinea 1 zu ergänzen ist, dass es sich um eine administrative (Sekretariat etc.) und nicht um eine materielle Unterstellung handelt.

Die Kommission wird vom Bundesrat eingesetzt und unterliegt materiell direkt dem Bundesrat.

Dementsprechend wäre auch in Alinea 2 der Bundesrat direkt als Rekursinstanz einzusetzen und nicht das nur administrativ zuständige Departement. Wir geben zu, dass dieses Vorgehen nicht üblich ist, doch sollte es im vorliegenden Fall, wo bereits vier Departemente in der Kommission selber vertreten sind, ausnahmsweise in diesem Sinne vorgesehen werden können.

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



- 3 -

Kopie an: Bundeskanzlei

Eidg. Politisches Departement

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

Eidg. Departement des Innern

Eidg. Finanz- und Zolldepartement

Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

HH. Direktor Jolles

Botschafter Rothenbühler

Botschafter Jacobi

Minister Moser

Gb

s.B.30.1.(15). - BOR/mü

3003 Berne, le 27 mars 1975

DistribuéAu Conseil fédéral

Message à l'Assemblée fédérale sur la
coordination dans le domaine de la pré-
sence de la Suisse à l'étranger (propo-
sition du 3 mars 1975)

Rapport complémentaire relatif aux co-rapports

du Département de l'économie publique du 10 mars 1975
du Département de l'intérieur du 11 mars 1975
du Département de justice et police du 11 mars 1975

Certaines remarques apparaissant dans deux co-rapports différents, nous répondrons ci-après par matière et non à chaque co-rapport séparément.

I.

Notre proposition du 3 mars 1975 vise à l'adoption d'un projet de loi par le Conseil fédéral. Le Département de l'intérieur souhaite toutefois que l'on ne soumette au Parlement qu'un arrêté fédéral. La validité de celui-ci devrait être limitée à 3 ans.

Indépendamment du fait que ce délai nous paraît beaucoup trop court pour permettre d'apprécier les avantages et inconvénients de la nouvelle structure de coordination, nous nous demandons s'il se justifierait vraiment d'introduire une nouvelle procédure parlementaire à ce sujet après quelques années seulement. De toutes façons, l'article 8 du projet de loi prévoit que "le Conseil fédéral renseigne sur

- 2 -

l'activité de la commission dans le rapport de gestion". Les membres de l'Assemblée fédérale préoccupés par ces problèmes auraient donc tout loisir de les soulever à l'occasion des débats sur la gestion.

II.

Le Département de justice et police souhaiterait qu'il soit au moins précisé dans le message que les membres de la commission sont tenus de coordonner leurs activités. En effet, notre projet prévoit simplement que "Les programmes des différentes institutions devraient lui (réd.: à la commission) être soumis à l'état de projet, suffisamment tôt pour pouvoir être coordonnés entre eux" (cf. p. 13, 2ème paragraphe). Si nous n'avons pas proposé de mesures plus impératives pour renforcer la coordination entre institutions étatiques, semi-étatiques et privées, c'est principalement en raison des sérieuses réticences du Département de l'intérieur qui s'oppose à toute atteinte à l'autonomie des organisations semi-étatiques et privées.

Pour notre part, nous ne verrions pas d'objections majeures à ce que le passage précité soit complété comme suit, pour tenir compte des remarques du Département de justice et police: "..... pouvoir être coordonnés entre eux. Ces organisations seraient tenues de collaborer et de coordonner leurs efforts dans le cadre de leurs champs d'activités respectifs."

III.

Le Département de l'intérieur et le Département de l'économie publique émettent certaines réserves à l'égard de l'article 2, al. 3 du projet de loi, la commission ne devant pas, selon eux, entreprendre elle-même des actions concrètes.

- 3 -

Comme nous l'avons déjà précisé dans le message, "Il n'y a pas lieu de modifier la répartition des tâches entre les institutions existantes, ni de créer un nouvel appareil administratif doté de personnel et exécutant son propre programme." (cf. p. 13).

Les "mesures visant à favoriser le rayonnement général de la Suisse à l'étranger" auxquelles se réfère l'art. 2, al. 3 peuvent, à nos yeux, être de différentes natures; nous citerons à titre d'exemple la décision de créer une brochure d'information générale sur notre pays et de charger un groupe de travail d'en étudier les différents aspects. Il va de soi que la réalisation d'un tel projet serait ensuite confiée à une institution particulièrement compétente dans le secteur en question (ex.: Office national suisse du tourisme), que celle-ci soit membre ou non de la commission de coordination et qu'il s'agisse d'un organisme privé, semi-étatique ou étatique; le financement serait alors assuré grâce au crédit dont disposera la commission.

Nous nous rallions dès lors à la proposition du Département de l'économie publique et sommes d'accord de modifier comme suit l'article 2, alinéa 3 du projet de loi:

"Elle peut elle-même favoriser le rayonnement général de la Suisse à l'étranger, en soutenant financièrement certaines activités."

Quant au commentaire de l'article 2 (cf. p. 14), il serait complété de la manière suivante:

"Dans les secteurs où aucun de ses membres ne serait exclusivement compétent (ex.: ...), la commission pourrait elle-même prendre des initiatives; il lui appartiendrait notamment de tracer les grandes lignes de certains projets et d'en confier ensuite l'exécution à l'un de ses membres ou, le cas échéant, à une autre institution particulièrement qualifiée; le financement serait assuré grâce au crédit mis à la disposition de la commission."

- 4 -

IV.

Le Département de l'économie publique propose de préciser à l'article 6, al. 1 que la commission ne serait rattachée qu'administrativement au Département politique; les recours éventuels devraient être adressés directement au Conseil fédéral.

Cette procédure est tout à fait exceptionnelle et il ne nous semble pas souhaitable de l'adopter en l'occurrence. Il convient en effet, selon nous, d'éviter de charger le Conseil fédéral de tâches nouvelles, sans que cela soit absolument nécessaire. De plus, une décision en ce sens pourrait créer un précédent valable pour de nombreuses autres commissions au sein desquelles sont représentés plusieurs départements.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



(Graber)