

Embargo 17.00 h

3003 Berne, le 28 août 1976

D i s c o u r s

de Monsieur Pierre Graber, Conseiller fédéral, Chef du
Département politique fédéral, au Congrès des Suisses
de l'étranger, 28 août 1976, à Morat

Je suis heureux de vous apporter une nouvelle fois le message du gouvernement fédéral. La première fois, c'était dans la petite ville médiévale de Zofingue. Aujourd'hui, c'est à Morat qui célèbre le 500e anniversaire de la mémorable bataille contre Charles le Téméraire; Morat qui, avec son riche passé historique, offre un cadre solennel et admirable au Parlement de la Cinquième Suisse. Vous me permettrez de transmettre ici au peuple et au gouvernement du canton de Fribourg, ainsi qu'à la ville de Morat et à ses autorités, le salut et les vœux du Conseil fédéral.

Je suis heureux aussi de pouvoir vous annoncer une bonne nouvelle: le Conseil fédéral vient en effet de fixer au 1er janvier de l'année prochaine la mise en vigueur de la législation sur les droits politiques des Suisses de l'étranger.

Vous serez sans doute d'accord avec moi si j'affirme que cet événement fait date dans l'histoire des Suisses de l'étranger. Il a fallu patienter plus de 100 ans pour parvenir à ce but. Pourquoi un délai si long? Et pourquoi a-t-il fallu attendre 10 ans depuis l'adoption de l'article constitutionnel 45bis qui vous est consacré? Ces délais démontrent tout simplement que dans ce pays, petit mais infiniment différencié, les solutions n'interviennent le plus souvent qu'après de longs efforts et que légiférer dans le domaine de la Cinquième Suisse est un art ardu et difficile, qui implique de longs travaux auxquels il faut associer les milieux les plus divers.

- 2 -

Je crois que l'on peut dire que la législation qui vous concerne est arrivée à un certain terme.

L'article constitutionnel 45bis stipule que la Confédération, voulant édicter des dispositions en vue de définir les droits et obligations des Suisses de l'étranger, doit tenir compte de la situation particulière qui est la leur. C'est bien ce qu'a fait le législateur depuis une dizaine d'années. Il a pris des mesures spécifiques qui se distinguent essentiellement de celles que l'on applique communément aux Suisses de l'intérieur. Certaines normes assurément adéquates ici ne sont pas nécessairement applicables sans autre hors des frontières de la Confédération. Les solutions adoptées sont souvent originales, au point de surprendre à l'occasion l'observateur non averti.

Voyons ce qui a été réalisé au cours de ces dix dernières années. Il faut citer tout d'abord la loi fédérale, adoptée en 1973, sur l'assistance des Suisses de l'étranger. Auparavant, l'assistance de nos compatriotes était le reflet de celle accordée aux Suisses de l'intérieur. Elle incombait donc aux cantons, qui n'avaient guère les moyens financiers ni techniques d'appliquer leur propre législation à l'étranger. Il en est résulté de nombreuses difficultés pratiques, voire même des injustices. Il faut bien convenir que seule une réglementation fédérale pouvait remédier à cet état de chose et prendre en considération d'une manière équitable et appropriée la disparité des conditions de vie dans les différents pays de résidence. La loi est appliquée depuis 1974 et elle a déjà produit des effets positifs, aussi bien au plan social qu'au plan administratif. L'année dernière, c'est un montant d'environ 4 millions de francs suisses qui a été réparti entre plus de 2'000 de nos compatriotes nécessiteux à l'étranger, y compris les prestations découlant de l'exécution des traités d'assistance conclus avec la France et la République fédérale d'Allemagne.

La deuxième loi à mettre en évidence ici concerne la taxe d'exemption du service militaire des Suisses de l'étranger, loi qui fut votée en 1973 et qui est en vigueur depuis le 1er janvier 1974. C'est un bon exemple de l'effort fourni par les autorités fédérales pour tenir compte le mieux possible de la situation particulière des Suisses de l'étranger. Auparavant, le principe voulait que la taxe d'exemption frappe sans distinction aussi bien les Suisses de l'intérieur que ceux de l'étranger dispensés du service militaire. Cette réglementation a donné lieu à d'innombrables critiques, parfois acerbes. Il faut reconnaître qu'elle ne tenait que médiocrement compte de multiples circonstances particulières, ce qui provoquait régulièrement des conflits pénibles et des difficultés nombreuses. Selon la nouvelle loi, les Suisses qui ne passent que trois ans à l'étranger sont soumis aux mêmes dispositions que les citoyens résidant en Suisse. En revanche, ceux qui sont établis à l'étranger depuis plus de trois ans sont libérés du paiement de la taxe. Cette solution a considérablement contribué à assainir les rapports entre nos compatriotes de l'étranger et les autorités suisses, notamment nos représentations diplomatiques et consulaires. On peut affirmer aujourd'hui qu'elle s'est révélée heureuse et constructive.

La troisième loi concerne l'aide aux écoles suisses à l'étranger. Elle revêt une importance particulière vu le thème principal qui est précisément au centre des débats de ce congrès-ci. Les écoles suisses à l'étranger sont sans exception nées d'une initiative privée et organisées selon le droit privé. Cette constatation ne doit toutefois pas faire perdre de vue que ces institutions - actuellement au nombre de 19 - ne pourraient subsister sans l'aide de la Confédération. Les expériences faites au cours de ces dernières années ont démontré que les formes de cette aide devaient être quelque peu modifiées. Il faut se féliciter que le Parlement ait accueilli le projet de loi que lui avait présenté le Conseil fédéral avec une bienveillance particulière, ce qui est d'autant plus significatif que la procédure parlementaire s'est déroulée à une époque où la situation financière de la Confédération devait inciter toutes les autorités à prendre des mesures d'économie. En dépit

de ces difficultés, on a reconnu que l'octroi d'une aide financière accrue aux écoles suisses était une tâche prioritaire de la Confédération. Ce soutien supplémentaire porte en particulier sur la prise en charge du traitement du corps enseignant. Indépendamment des aspects financiers, je tiens à souligner que la reconnaissance d'une école par la Confédération est liée, en principe, à la condition que 30 % du nombre total des élèves soient citoyens suisses. Cette condition démontre en même temps que ces écoles peuvent et doivent également être ouvertes aux élèves de nationalité étrangère. Il est vrai que de nombreuses questions, assez difficiles à résoudre, restent en suspens. Une commission spéciale assistera les autorités fédérales en tant qu'organe consultatif. Cette commission vient d'être constituée. Elle a déjà entrepris une partie de ses travaux. Tout permet de croire qu'elle examinera les questions dont elle est saisie avec réalisme et bienveillance. Il va de soi que les organisations des Suisses de l'étranger sont étroitement liées aux travaux de cette commission.

Enfin, et je reviens sur ce que je disais au début, il y a la quatrième loi fédérale, celle consacrée à l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger. Il n'y a pas de doute qu'il s'agit ici de la plus difficile tâche imposée aux autorités fédérales par l'article constitutionnel. Il a fallu en effet tenir compte d'aspects fort nombreux, variés et, parfois, contradictoires. Bien qu'il ne s'agisse que des droits politiques en matière fédérale, la réglementation des cantons, voire des communes, joue ici un rôle quasi décisif. On ne saurait assez souligner que dans ce pays l'exercice du droit politique est une affaire compliquée et que la procédure n'est pas nécessairement la même à Liestal ou à Locarno, à Morges ou à Trogen. C'est dire qu'il a fallu concilier, harmoniser les possibilités de nos représentations diplomatiques et consulaires avec celles des cantons et des communes. C'est bien pourquoi nous avons associé à nos travaux des experts cantonaux et communaux. Grâce à ces longues discussions et études, il a été possible de ramener à un commun dénominateur les vues divergentes de nos interlocuteurs. En dehors de ces considérations de procédure et de

technique administrative (il faut soigner le détail sous peine de voir la plus belle des solutions devenir inefficace), aussi bien le Conseil fédéral que le Parlement ne pouvaient méconnaître que toute solution risquait, par le jeu de la réciprocité, d'exercer une influence sur la situation des étrangers résidant en Suisse. On ne pouvait pas oublier que l'exercice des droits politiques constitue un acte de souveraineté et qu'aucun Etat n'est obligé de tolérer que sur son territoire des étrangers participent par exemple à des élections parlementaires intéressant leur pays d'origine. Ayant examiné avec un soin particulier le projet de loi qui lui était soumis, le Parlement, suivant le gouvernement, a rejeté la possibilité, pour le Suisse de l'étranger, de voter à partir de son pays de résidence, que ce soit par procuration, par l'entremise de la représentation suisse ou par correspondance. Cela veut dire que le compatriote désireux d'exercer les droits politiques en matière fédérale doit se rendre en Suisse pour voter. Ceci étant posé, le Parlement a cherché des solutions permettant d'offrir à nos compatriotes une procédure électorale aussi simple et pratique que possible. C'est ainsi qu'ils pourront choisir la commune où ils exerceront leurs droits parmi leurs communes d'origine ou les lieux où ils avaient résidé avant leur émigration. D'autres facilités d'ordre technique sont envisagées. Les détails seront communiqués dès que possible par le truchement des bulletins d'information qui vous parviennent par l'entremise de nos ambassades et de nos consulats.

La première votation fédérale à laquelle vous pourrez participer sera probablement celle du 13 mars 1977. Ce ne sera pas la seule à laquelle est convié le peuple suisse l'année prochaine. Les circonstances veulent en effet qu'il soit appelé à se prononcer sur des questions de plus en plus nombreuses et de plus en plus compliquées. Je signale que sur le calendrier provisoire des votations pour l'année 1977 (qui ne comprend heureusement aucune élection fédérale) figurent douze objets distincts. En vue d'apprécier judicieusement les questions dont il est saisi, le citoyen doit pouvoir disposer d'une information étendue. Cela vaut à plus forte raison pour le citoyen venu de l'étranger. Il va de soi que cette

information s'acquiert d'autant plus facilement que le citoyen se trouve en Suisse et qu'il a un contact immédiat, physique avec le pays.

Enfin, je tiens à relever que l'article constitutionnel sur les Suisses de l'étranger a permis au Conseil fédéral de promulguer en 1967 déjà un règlement du service diplomatique et consulaire contenant diverses dispositions touchant les Suisses de l'étranger, notamment en matière de protection diplomatique et consulaire. On sait l'importance que revêt aujourd'hui encore et peut-être plus que jamais cette protection. A un moment où nous sommes appelés à intervenir, dans les conditions les plus diverses et parfois dramatiques, en faveur de Suisses arbitrairement arrêtés ou victimes de nationalisation aux degrés les plus divers, je voudrais rappeler que nous demandons aux intéressés d'assumer d'abord la défense de leurs intérêts. Nous accordons notre appui dès qu'il faut admettre que les intéressés ont épuisé les moyens qui sont à leur disposition. En intervenant, la Confédération ne garantit naturellement pas que ses efforts seront couronnés de succès. Le règlement stipule en outre que l'intervention est refusée ou limitée si elle risque de nuire aux intérêts généraux de la Confédération, si l'intéressé a failli gravement à ses devoirs de citoyen suisse ou si, comme Suisse de l'étranger, il ne s'est pas fait inscrire dans le rôle d'immatriculation, en temps voulu.

En résumé, il faut reconnaître, si l'on regarde l'ensemble de l'actuelle législation d'exécution, que le laps de temps de dix ans qui s'est écoulé depuis 1966 n'a pas été gaspillé. Les mesures législatives les plus substantielles ont été exécutées. Elles ont été menées à bonne fin grâce à la bonne volonté de tous et notamment grâce à la collaboration constructive et incessante dont les autorités fédérales ont bénéficié de la part de la Commission des Suisses de l'étranger. La commission a été intimement liée à tous nos travaux et je tiens ici à la remercier des nombreuses contributions qu'elle a apportées. Cette législation constitue un ensemble

qui met en harmonie les droits et obligations des Suisses de l'étranger. Elle est, dirai-je, l'expression juridique de la politique que la Confédération poursuit à l'égard des problèmes de la Cinquième Suisse.

Je voudrais, maintenant, tourner le regard vers l'avenir. Bien que dans l'ensemble les problèmes en suspens si longtemps aient été résolus comme je vous l'ai décrit, certaines questions demeurent. Je pense par exemple à la revision de la procédure pénale militaire, qui adoptera mieux que jusqu'à présent la procédure par contumace intéressant certains Suisses résidant à l'étranger. Les assurances sociales, notamment l'AVS facultative, posent quelques problèmes également. Cette assurance s'est développée considérablement depuis sa création en 1948, tout comme se sont développées les assurances sociales dans de très nombreux pays. Les problèmes structurels intéressant l'AVS facultative devront être examinés avec soin. Il s'agit bien sûr d'études auxquelles seront associés, comme jusqu'ici, les représentants de la Cinquième Suisse. Je dois en outre, vu la situation délicate des finances fédérales, rappeler ici qu'un groupe appelé "Florian" et composé de fonctionnaires supérieurs du Département politique a passé en revue toutes les activités du département afin de rechercher des solutions de rationalisation. Notre réseau consulaire a dès lors subi ou subira encore quelques amputations. Nous le regrettons, même si nous constatons en même temps avec satisfaction que les communautés suisses plus particulièrement touchées par ces mesures ont fait preuve de la plus grande compréhension à l'égard des décisions que nous avons dû prendre. Bref, certains consultats ont été fermés, d'autres suivront encore.

J'ai beaucoup parlé de la législation qui est consacrée aux Suisses de l'étranger. Il me faut toutefois dissiper un malentendu toujours possible. Cet ensemble législatif ne doit pas nous faire croire que nous sommes en train d'enfermer dans je ne sais quel corset étatique les Suisses de l'étranger et leur organisation. Bien au contraire, nous tenons à maintenir le caractère non étatique des

nombreuses institutions que vous avez créées et qui continuent à rendre d'éminents services. Nous leur accorderons notre appui à l'avenir également, mais en leur laissant dans toute la mesure du possible la responsabilité de l'attitude qui leur paraîtra opportune. Cette même politique, nous la pratiquons à l'égard des citoyens établis à l'étranger qui, parfois dans des circonstances difficiles, voire même tragiques, doivent prendre des décisions lourdes de conséquences. Notre tâche est d'offrir à nos compatriotes la possibilité de se prémunir contre certains coups du sort. C'est l'application pratique et typiquement helvétique du dicton "Aide-toi, le ciel t'aidera". L'illustration la plus frappante, à l'heure actuelle, de ce que je viens de dire est probablement la Société coopérative "Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger". Cette société a réussi un véritable tour de force. En effet, elle offre, à des conditions extrêmement favorables, une protection adéquate contre les risques de guerre et de nationalisation, risques qu'aucune compagnie d'assurance ne pourrait assumer; de plus, le sociétaire constitue en Suisse une épargne non négligeable et qui produit des intérêts non assujettis aux impôts prélevés à la source; la gestion du Fonds est simple et efficace; enfin, en dépit de toutes les charges imposées au Fonds, sa situation financière est actuellement bonne, voire excellente. La garantie pratiquement illimitée que la Confédération lui offre n'a plus été mise à contribution depuis plusieurs années et le Fonds a remboursé intégralement les avances que la caisse fédérale lui avait accordées. Je crois qu'il valait la peine de rappeler ici l'existence de cette institution qui représente un cas unique et dont les mérites sont évidents. Ils sont tellement évidents que l'on se demande pourquoi les adhésions ne sont pas plus abondantes. On se le demande d'autant plus que nombreux sont ceux qui après coup regrettent amèrement leur abstention. En d'autres termes, il n'est pas possible de s'assurer contre l'incendie quand la maison brûle déjà. Les événements dont nous sommes les témoins doivent inciter les Suisses de l'étranger à étudier, avant qu'il ne soit éventuellement trop tard, les offres que leur fait le Fonds de solidarité.

Un autre exemple que je tiens à mettre en évidence, illustre mieux que les plus belles paroles la politique de la Confédération dans le domaine des Suisses de l'étranger. Je veux parler de l'information, à laquelle a été consacré un surcroît d'attention au cours de ces dernières années. Nous avons tous ressenti le besoin d'améliorer et de moderniser l'information qui vous est accordée. Mais nous avons évité tout ce qui pouvait faire croire que cette information serait officielle et en quelque sorte étatisée. Bien au contraire, fidèle à une tradition qui a fait ses preuves, nous avons utilisé les périodiques existants déjà et créés dans de nombreuses communautés suisses à l'étranger. Nous les avons englobés dans un système qui concilie heureusement une certaine nécessité de centralisation et le respect des diversités régionales. Ces bulletins sont à la disposition de l'organisation faîtière des Suisses de l'étranger, mais aussi des associations locales. Ils sont enfin à la disposition des autorités fédérales, ce qui veut dire qu'ils contiennent des communications officielles que nos compatriotes font bien de lire avec attention. Le tout est compris dans un système de contrat avec trois partenaires, c'est-à-dire l'organisation des Suisses de l'étranger, l'organisation régionale qui y est intéressée et le Département politique. Le fait que nous ayons un contrat démontre, en dehors de toute considération juridique, que nous recherchons la collaboration et que l'Etat n'entend pas imposer d'une manière autoritaire des solutions aux organisations privées. Le bulletin mis sur pied dans les conditions que j'ai décrites tire aujourd'hui à 200'000 exemplaires. Ce n'est pas à négliger. Il atteint à quelques exceptions près tous les Suisses de l'étranger. Il paraît en cinq langues et quatre fois par année. Il y a enfin coordination avec plusieurs organisations intéressées, telles que Pro Helvetia, l'Office national suisse du tourisme, l'Office suisse d'expansion commerciale et le Service des ondes courtes. Constata-tion particulièrement réjouissante: ce bulletin fonctionne sans qu'il ait été nécessaire de mettre sur pied un lourd appareil administratif. Je me plais à le relever et je remercie la Commission des Suisses de l'étranger de contribuer si efficacement à ce système d'information.

J'ai parlé, il y a quelques instants, de la coordination. De plus en plus nous sommes obligés de lui consacrer une attention particulière. En effet, la pénurie de personnel régnant aux échelons les plus divers et les restrictions budgétaires imposées à la Confédération font que nous devons rechercher, par tous les moyens, les possibilités de rationaliser au maximum nos méthodes de travail. Dans un domaine qui intéresse les Suisses de l'étranger également cette nécessité s'est fait ressentir d'une manière telle que le Parlement a adopté récemment une loi qui tend à assurer la coordination entre les organisations privées, semi-étatiques et les organes d'Etat chargés de la présence de la Suisse à l'étranger. C'est une commission spéciale, assortie d'un certain pouvoir, qui sera chargée d'assurer cette coordination. La commission aura à établir une conception globale des activités de nature à assurer le rayonnement général du pays, soutiendra des projets s'inscrivant dans cette conception globale, notamment lorsque leur réalisation ne pourra pas être attendue d'une organisation spécialisée ou lorsqu'ils recouperont les champs d'activité de plusieurs organisations. Toujours dans l'intention de trouver des solutions aussi économiques que possible, la commission fixera des priorités régionales et sectorielles. Enfin, elle s'efforcera de présenter le pays dans sa totalité et sa diversité, en tenant compte de l'universalité des relations de la Suisse avec l'étranger. Pour accomplir cette tâche, la commission disposera de certains moyens financiers, mais il va sans dire que demeurent réservées les prescriptions légales qui fixent les compétences et attributions des différentes institutions intéressées.

Les institutions appelées à collaborer au sein de la commission appartiennent aux milieux les plus variés. Evidemment, les services compétents de l'administration fédérale prêteront leur concours dans toute la mesure de leurs possibilités. Le Conseil fédéral fera appel en outre aux organisations spécialisées dans les domaines de la culture, des relations commerciales avec l'étranger, du tourisme, aux mass-media, à la compagnie Swissair, aux

organisations de la recherche scientifique, aux milieux sportifs. La Cinquième Suisse, elle aussi, aura voix au chapitre. Grâce à leur expérience et à leur connaissance acquise dans les pays les plus divers, les Suisses de l'étranger peuvent apporter à cette commission de coordination une contribution utile. Elle l'est d'autant plus que nos compatriotes sont par la force des choses intéressés à ce que la réputation du pays, son "image" soit aussi favorable que possible. L'intention de la commission n'est nullement de déclencher des campagnes de propagande. Il s'agit de présenter la Suisse conformément à la vérité et à la réalité.

La tâche qui attend la commission est certainement ardue. Il s'agira d'avancer avec précaution, de tenir compte des possibilités limitées qui sont les nôtres, de rechercher des solutions efficaces et surtout d'assurer une collaboration loyale et rationnelle entre les organisations que je viens de citer.

Puisque nous parlons de l'image de la Suisse à l'étranger, il est peut-être opportun d'évoquer brièvement l'un ou l'autre des éléments qui peuvent la composer. Les composantes ne peuvent pas être ramenées à un commun dénominateur et elles sont à la fois positives et négatives. Cette image est également différente aux yeux des divers publics auxquels on s'adresse. Il semble par exemple acquis que la jeunesse se fait une image moins favorable de notre pays que les milieux dirigeants. Un fait a joué un certain rôle, récemment, dans la fixation de l'image de la Suisse à l'étranger. Je veux parler du rejet par le peuple suisse les 12 et 13 juin de la demande de crédit en faveur de l'Agence internationale de développement. Généralement critiques, les réactions à ce scrutin de la presse étrangère ne sont d'ailleurs pas unanimes. En rejetant le crédit dont il est question, le peuple suisse a refusé d'approuver une mesure spécifique d'aide aux pays en développement. Cette aide, en tant que politique du Gouvernement suisse, n'en est guère affectée dans son principe fondamental. Les autorités fédérales poursuivront leurs efforts dans le cadre de la loi sur la

coopération au développement et l'aide humanitaire internationale. Nous continuerons non seulement l'aide bilatérale, mais également la participation de la Suisse à des actions internationales, dans les limites, ici, que lui assigne le respect de la volonté populaire. Par ailleurs, le scrutin de juin résulte de motivations fort diverses. Il est certain que parmi elles l'état difficile des finances fédérales a joué un rôle important.

Il m'a paru utile de vous dire mon appréciation de problèmes qui vous touchent directement ou à tout le moins indirectement. Les dix ans qui se sont écoulés depuis la votation mémorable sur l'article constitutionnel qui vous concerne m'y ont incité, c'est évident. Dès lors que les méthodes de travail développées au cours de cette décennie ont fait leurs preuves, nous allons naturellement les appliquer dans les temps à venir. C'est dire que nous continuerons à travailler avec vous dans la confiance réciproque. C'est dire aussi que votre organisation et notamment votre président, M. Louis Guisan, a droit aux remerciements du Conseil fédéral pour l'oeuvre qu'elle ne cesse d'accomplir.

Il me reste à vous souhaiter un heureux retour dans vos foyers et à vous remercier encore pour tout ce que vous faites, dans les activités les plus variées dans des régions parfois fort éloignées, pour développer d'heureuse manière les relations entre votre pays de résidence et la Suisse.