

Samedi, 8 juin 1946.

Echanges de main-d'oeuvre avec la  
France et traitement des Suisses en France.

Département de justice et police, } Proposition commune  
Département de l'économie publique. } du 6 juin 1946.

Les départements communiquent:

"Le gouvernement français a l'intention de faciliter l'entrée en France de travailleurs étrangers en vue de remédier à la pénurie de main-d'oeuvre industrielle et agricole qui gêne considérablement le relèvement économique du pays. C'est ainsi qu'il s'intéresse, paraît-il, à la main-d'oeuvre suisse qualifiée, en particulier à des ouvriers et techniciens appartenant à l'industrie du bâtiment, à l'industrie du bois et à l'industrie métallurgique, ainsi qu'à des familles d'exploitants agricoles. A la suite des échanges de vue préliminaires qui ont eu lieu entre les autorités françaises et la légation de Suisse à Paris, l'ambassade de France a soumis au département politique, le 5 avril 1946, deux avant-projets d'arrangement, accompagnés d'un mémoire explicatif. Ces avant-projets ne doivent être considérés que comme des documents de caractère provisoire susceptibles d'être modifiés et complétés au cours des négociations.

Le premier de ces documents, intitulé "Avant-projet de traité de travail entre la France et la Suisse", vise les formalités à remplir par les employeurs de l'une des parties qui désirent engager des travailleurs dans l'autre pays. Les demandes de main-d'oeuvre individuelles ou collectives doivent être approuvées par les autorités compétentes de chacun des deux pays, faute de quoi les personnes engagées ne seront pas autorisées à passer la frontière. Les conditions d'engagement doivent répondre aux stipulations du traité. Celui-ci dispose en substance que les travailleurs immigrés seront traités de la même façon que les nationaux tant en ce qui concerne leur salaire que l'application des lois réglementant les conditions de travail, les secours en cas de chômage et l'assistance en cas de maladie. Une commission consultative, composée de représentants des deux pays, se réunira périodiquement pour examiner les questions relatives à l'exécution du traité et chercher, s'il y a lieu, une solution aux difficultés qui pourraient surgir. Cette commission mixte pourra également faire des propositions aux deux gouvernements au sujet de la révision du traité.



- 2 -

Les différends qui, après consultation de la commission mixte, ne pourront être réglés par la voie diplomatique seront soumis à une procédure d'arbitrage organisée par un arrangement à convenir entre les deux gouvernements.

Le second document, intitulé "Avant projet d'arrangement relatif à l'émigration et à l'établissement en France d'exploitants agricoles suisses", traite des facilités qui seront accordées aux familles suisses désirant s'établir en France comme propriétaires agricoles, fermiers ou métayers. Contrairement au premier texte qui a traité aussi bien au recrutement de main-d'oeuvre française pour la Suisse que de main-d'oeuvre suisse pour la France, ce second arrangement ne concerne que l'entrée de ressortissants suisses en France. Les avantages prévus, tels que facilités relatives à l'octroi des permis de séjour, à l'introduction en France du matériel et du cheptel nécessaires, exigent donc avant tout des mesures de la part du gouvernement français. Cependant, le projet envisage aussi la conclusion d'arrangements en vue de permettre aux exploitants suisses d'obtenir des prêts agricoles, moyennant la constitution d'un fonds de garantie avec l'aide des autorités et des associations professionnelles des deux pays.

D'après les indications sommaires fournies par notre légation à Paris, le gouvernement français désirerait recruter cette année environ un millier de travailleurs dans notre pays. Le succès de son programme de reconstruction dépendrait en partie de la possibilité de recruter en Suisse de la main-d'oeuvre qualifiée pouvant servir de cadres aux personnes qu'il trouvera ailleurs.

On peut se demander si nous avons intérêt à entrer actuellement en pourparlers avec le gouvernement français sur ces questions de main-d'oeuvre, alors que nous manquons nous-mêmes de bras dans la plupart des branches professionnelles et que nous sommes obligés d'aller en chercher à l'étranger. Tout bien considéré, nous estimons que les autorités fédérales ne peuvent qu'accepter la discussion proposée par la France. Sans parler de l'intérêt que nous avons à ce que ce pays se relève rapidement, il est évident que l'envoi de quelques centaines de spécialistes difficiles à recruter est un geste de solidarité qui s'impose à une époque où l'on ne cesse de rappeler les devoirs internationaux de la Suisse. Toutefois, cet aspect de la question, bien qu'il mérite d'être souligné, n'est certainement pas le seul à retenir, ni même le plus important.

Nous ne devons pas oublier en effet que nous avons encore en France, malgré les pertes subies pendant la guerre et au cours des années de crise qui l'ont précédée, une colonie comptant près de 85.000 personnes. Si, pour le moment, le gouvernement français semble avoir adopté une attitude relativement bienveillante à l'égard de nos compatriotes de France, on peut craindre que ceux-ci ne soient à nouveau exposés à des mesures restreignant l'exercice de leur activité professionnelle,

le jour où se modifiera la situation du marché du travail. Cette évolution commence déjà à se dessiner. Le gouvernement français a institué, il y a quelques mois, un statut des étrangers dont les dispositions sont, d'une manière générale, beaucoup plus sévères que la législation antérieure. Dans plusieurs branches, des mesures nouvelles d'organisation professionnelle établissent des différences de traitement considérables entre Français et étrangers. Même lorsque nos compatriotes jouissent des mêmes droits que les Français, les formalités prescrites et la procédure des autorités inférieures mettent les intéressés pour ainsi dire dans l'impossibilité d'obtenir les autorisations nécessaires.

L'expérience a montré que la situation de nos compatriotes de France, même lorsqu'ils résident depuis de longues années dans ce pays, est loin d'être assurée. Inquiètes de cet état de choses, les autorités suisses intéressées ont envisagé, dès la fin des hostilités, certaines mesures propres à consolider la situation professionnelle de ces compatriotes et à faciliter les mouvements migratoires entre les deux pays dans la mesure où les circonstances le permettent. Une conférence eut même lieu à ce sujet à Paris entre la légation de Suisse, nos consulats et des représentants des autorités fédérales. On se proposait d'engager des pourparlers avec le gouvernement français lorsque celui-ci, pressé par ses besoins de main-d'oeuvre, prit l'initiative d'entamer des négociations avec nous. Ses démarches vont donc au devant de nos propres intentions.

Or le traité d'établissement franco-suisse du 23 février 1882, quelque peu dépassé par les circonstances, n'offre qu'une protection insuffisante. Il a été complété par l'arrangement du 25 juillet 1935 relatif à la situation des travailleurs de l'un des deux pays employés dans l'autre, arrangement qui a eu certainement des effets heureux pour nos compatriotes de France, mais dont la portée est limitée, d'autant plus que les divergences relatives à son application nuisent encore à son efficacité.

Le moment n'est pas venu de procéder à un examen général du traité d'établissement de 1882. Tout au plus pourrait-on préciser la portée de certaines clauses dont l'interprétation présente quelques difficultés.

En revanche, il serait nécessaire de revoir l'arrangement de 1935 qui, depuis le début de la guerre, n'a pour ainsi dire plus été appliqué et n'offre plus les garanties voulues. Il y aurait lieu de l'adapter aux circonstances actuelles. Par exemple, les stipulations de cet arrangement reposent sur la législation en vigueur avant la guerre et se trouvent sur des points importants en opposition avec le nouveau statut français des étrangers. On peut se demander dans quelle mesure cet arrangement aurait, en pratique, le pas sur une loi nationale, surtout en cas de situation défavorable du marché du travail.

Il serait peut-être indiqué de conclure un nouvel arrangement qui remplacerait celui de 1935.

Une autre question qui mériterait également d'être discutée lors des négociations franco-suisse est celle qui concerne le petit trafic frontalier. Le régime actuel n'est pas satisfaisant en raison des mesures restrictives des autorités françaises. Il serait très souhaitable d'arriver à un accord de principe à ce sujet avec le gouvernement français, afin que les autorités régionales compétentes puissent conclure des accords répondant aux besoins des régions frontalières.

Il est probable qu'au cours des pourparlers sera également examinée la révision de l'accord franco-suisse sur le mouvement des personnes, du 9 juillet 1945, et que du côté français on soulèvera la question de la suppression du visa. L'accord de 1945 devra, pensons-nous, être modifié, car il est dépassé par les instructions beaucoup plus larges qui ont été données à notre légation et à nos consulats au sujet de l'octroi des visas. Quant à la suppression du visa nous ne saurions entrer dans les vues du gouvernement français. La Suisse exerce actuellement une grande attraction sur les étrangers qui éprouvent le besoin de se rendre dans un pays où règnent l'ordre, la tranquillité et la sécurité, où l'on voyage facilement et où l'on trouve encore une assez grande prospérité. Dès le moment où les visas ont pu être obtenus plus facilement, le nombre des Français entrant en Suisse a rapidement augmenté. Il est certain que si le visa suisse d'entrée n'existait plus, non seulement ce nombre s'accroîtrait encore fortement, mais il ne serait en outre plus possible d'éliminer des éléments peu intéressants pour nous et en particulier d'empêcher l'entrée de personnes qui n'ont pas les moyens de vivre en Suisse. Nous sommes convaincus qu'il est préférable de procéder au moyen du visa à un certain triage avant l'entrée, plutôt que de voir notre pays envahi par une foule de gens qui y feraient des dettes, chercheraient à se faire héberger par des particuliers, mécontenteraient la population et nous obligerait à prendre à leur égard des mesures qui pourraient avoir des conséquences désagréables pour nos relations avec la France. Il est intéressant de constater que lors d'une conférence des chefs des départements de police des cantons qui a eu lieu le 5 avril, la majorité des cantons était d'avis que la suppression du visa serait actuellement prématurée. Nous ne croyons donc pas pouvoir prendre la responsabilité de renoncer maintenant déjà au visa dans nos relations avec la France. Lors des négociations de Paris, notre délégation devra, pensons-nous, chercher à convaincre ses interlocuteurs qu'il est préférable de remettre cette question à plus tard.

Le gouvernement français considère, semble-t-il, l'examen des problèmes concernant le statut des ressortissants de l'un des deux pays domiciliés dans l'autre comme secondaire, son intérêt primordial étant de recruter de la main-d'oeuvre étrangère qualifiée. Pour la Suisse au contraire ces questions

sont de haute importance, car il s'agit, comme nous l'avons dit, d'assurer la situation de notre nombreuse colonie en France. Il convient donc de les examiner dès maintenant et de profiter des ouvertures du gouvernement français pour obtenir les garanties nécessaires en faveur de nos compatriotes. Les avantages que nous pourrions être amenés à accorder à la France nous mettront en meilleure posture pour réclamer des assurances sur ce point.

En outre, si pour l'instant l'émigration ne joue plus un rôle aussi important que par le passé, en raison des conditions existant en Suisse et à l'étranger, cet état de choses ne manquera pas de changer tôt ou tard. Nos travailleurs voudront à nouveau se rendre à l'étranger et la France, comme autrefois, sera leur but de prédilection. Aussi avons-nous intérêt, sous ce rapport également, à ne pas couper les ponts et à ménager l'avenir. Peut-être même sera-t-il possible d'obtenir dès maintenant des facilités en faveur des catégories professionnelles pour lesquelles l'émigration répond déjà à un besoin, notamment pour les employés de commerce. Dans tous les cas, il serait désirable d'élargir l'application de l'arrangement du 25 juillet 1935 relatif à l'admission des stagiaires en France et en Suisse.

D'autre part, nous demandons nous-mêmes de la main-d'oeuvre allemande ou autrichienne placée actuellement sous l'autorité de la France. Depuis plusieurs mois, les autorités d'occupation en Allemagne et en Autriche s'opposent à la sortie des ouvriers et des ouvrières dont nous aurions un pressant besoin pour notre agriculture, notre industrie textile, nos hôtels, nos hôpitaux et nos ménages. Il importe de faire tout ce qui est possible pour tâcher d'obtenir satisfaction sur ce point.

Enfin, et cet argument mérite particulièrement réflexion, rien n'empêcherait le gouvernement ou les employeurs français de se passer du consentement et du concours des autorités fédérales pour recruter la main-d'oeuvre qui leur manque. Nous serions dans l'impossibilité de nous opposer à la sortie des travailleurs engagés par la France et même, dans l'état actuel de notre législation, nous serions pratiquement désarmés contre un recrutement opéré sous main. Il semble donc préférable d'accepter, même au prix de quelques sacrifices, de discuter les propositions françaises, qui nous permettraient de canaliser ce recrutement et de le maintenir dans des limites supportables.

Les avant-projets du gouvernement français tiennent précisément compte de ces exigences et permettraient aux autorités fédérales de contrôler étroitement les opérations de recrutement auxquelles la France pourrait vouloir procéder chez nous. En principe, on peut donc dire que le système de recrutement prévu pourra être accepté par la Suisse, avec certaines modifications de détail. De même, réserve faite de certaines précisions qu'il y aura lieu de formuler, l'égalité de traitement entre les travailleurs étrangers et les nationaux ne rencontrera, d'une manière générale, aucune difficulté du côté de la Suisse, du moins sur les points touchés par l'avant-projet de

traité de travail. L'institution d'une commission consultative mixte et d'une procédure d'arbitrage pour les différends serait aussi très heureuse et répondrait entièrement aux principes dont s'inspire notre politique étrangère. Quant aux facilités accordées aux exploitants agricoles, elles sont exactement dans la ligne des mesures prises avant la guerre par les autorités fédérales et cantonales pour permettre aux familles d'agriculteurs suisses qui ne trouvent pas de terres à exploiter chez nous d'aller s'établir à l'étranger. Elles offrent même un avantage sur ces mesures, puisque le gouvernement français semble vouloir désormais s'intéresser matériellement à cet établissement d'agriculteurs suisses, établissement qui répond d'ailleurs à une nécessité aussi bien pour la France que pour la Suisse.

Rien ne s'opposant donc en principe aux négociations proposées par le gouvernement français et ces négociations offrant même des avantages pour notre pays, il convient de répondre à l'invitation reçue et d'envoyer à Paris une délégation chargée d'examiner avec des représentants de la France l'ensemble des questions que nous venons d'esquisser et notamment les points suivants:

1. Difficultés relatives à l'interprétation et l'application du traité d'établissement franco-suisse du 23 février 1882, étant bien entendu qu'un examen général du dit traité n'entre pas en ligne de compte.

2. Révision générale de l'arrangement du 25 juillet 1935 relatif à la situation des travailleurs de l'un des deux pays employés dans l'autre; préparation des textes précisant la portée de ces dispositions; préparation des échanges de notes ou des accords modifiant ou étendant les clauses de l'arrangement de 1935, au besoin élaboration d'un nouvel arrangement remplaçant celui de 1935.

A ce sujet, les efforts de notre délégation devront tendre avant tout à obtenir que les Suisses résidant en France depuis cinq ans au moins y jouissent, en ce qui concerne l'exercice de leur activité professionnelle, des mêmes droits que les Français bénéficiant d'un permis d'établissement en Suisse, c'est-à-dire qu'ils puissent, eux et les membres de leur famille, exercer librement leur activité professionnelle dans le cadre des lois en vigueur, changer d'emploi ou de catégorie professionnelle, passer sans entraves d'une activité salariée à une activité indépendante et vice-versa.

Il conviendra en outre de s'entremettre en faveur du retour en France des Suisses qui ont quitté ce pays pendant la guerre et qui désirent y rentrer.

3. Augmentation du contingent annuel fixé par l'arrangement du 25 juillet 1935 relatif à l'admission des stagiaires en France et en Suisse; éventuellement, suppression de toute limitation. Préparation d'un nouvel accord ou d'un échange de notes.

4. Activité du service de placement du Cercle commercial suisse, bureau rattaché au Service paritaire suisse de placement pour le personnel commercial, à Zurich, et placé sous la surveillance des autorités fédérales. Au besoin, il y aura lieu d'examiner avec les représentants de la France dans quelle mesure ce bureau pourra poursuivre et même développer son activité dans le cadre des lois françaises sur la matière.

5. Examen et mise au point des avant-projets présentés par le gouvernement français en vue de les soumettre à l'approbation des deux gouvernements.

6. Préparation, d'entente avec les représentants de la France, des mesures d'exécution des arrangements qui font l'objet des avant-projets français; détermination de la procédure à suivre pour procéder au recrutement de la main-d'oeuvre demandée par la France ou par la Suisse.

7. Révision de l'accord franco-suisse sur le mouvement des personnes du 9 juillet 1945, dans le sens de l'exposé qui précède.

8. Examen des questions relatives au petit trafic frontalier.

9. Intervention en vue d'obtenir que la main-d'oeuvre allemande et autrichienne dont nous avons besoin soit autorisée à sortir de la zone occupée par les Français en Autriche et en Allemagne.

10. Précisions concernant les modalités techniques applicables au transfert en Suisse des salaires et économies des travailleurs se rendant en France pour y exercer leur activité professionnelle.

11. Examen préliminaire de toute autre question intéressant les échanges de main-d'oeuvre entre la France et la Suisse et le régime applicable aux ressortissants d'un des pays qui exercent leur activité dans l'autre.

---

Sur le désir du gouvernement français, les négociations devront avoir lieu le plus vite possible. Elles se dérouleront à Paris à partir du 18 juin. En raison de cette circonstance et attendu que les pourparlers ont été entamés par notre légation en France, il paraît judicieux de charger M. le Ministre C. Burckhardt de diriger notre délégation. Cependant, la complexité des questions à traiter exige la présence de représentants des administrations fédérales intéressées."

Vu ce qui précède et d'entente avec le département des finances et des douanes il est

d é c i d é :

- 1° d'engager des négociations avec le gouvernement français sur les points et dans le sens indiqués par notre rapport;
- 2° de désigner à cet effet, comme délégués du Conseil fédéral, les personnes dont les noms et qualités suivent:

MM. Carl Burckhardt, ministre de Suisse à Paris, chef de la délégation;

Max Kaufmann, vice-directeur de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne;

Paul Baechtold, chef de la police fédérale des étrangers, Berne;

Albert Jobin, chef de section à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne;

Georges Chavaz, attaché social à la légation de Suisse à Paris;

la délégation sera accompagnée par:

MM. H. Tzaut, juriste de 1ère classe à la police fédérale des étrangers, Berne;

Roger Merlin, juriste de 1ère classe à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne;

- 3° d'allouer aux membres de la délégation appelés à se déplacer une indemnité journalière de 40 francs suisses;

une augmentation de cette indemnité demeure réservée pour le cas où les conditions de change seraient défavorables ou si les débours nécessaires atteignaient un montant tel que l'indemnité allouée ne suffirait pas à couvrir les frais de logement, de subsistance et autres dépenses indispensables;

- 4° d'informer le gouvernement français, par l'entremise du département politique, de la décision prise par le Conseil fédéral d'ouvrir des négociations avec lui, et de la composition de la délégation.

Extrait du procès-verbal au département de l'économie publique (secrétariat général 1, office de l'industrie, des arts et métiers et du travail 5, office des assurances sociales 1, division du commerce 1, division de l'agriculture 1), au département de justice et police (division de police 2, police fédérale des étrangers 2), au département politique (affaires politiques 1, contentieux, affaires financières et communications 1), au département des finances et des douanes.

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,

Ch. O. J.