

CONFIDENTIEL

Berne, le 23 juin 1971

N O T E

sur les entretiens entre
Monsieur Aldo Moro, Ministre italien des affaires étrangères
et

Monsieur le Conseiller fédéral Pierre Graber, Chef du
Département politique fédéral

Genève, Résidence de
l'Ambassadeur Humbert

21 juin 1971

* * * *

1. Délégation italienne:

- Monsieur Aldo Moro, Ministre des affaires étrangères
- Monsieur l'Ambassadeur M. Pinna-Caboni, Directeur général pour l'émigration au Ministère des affaires étrangères
- Monsieur l'Ambassadeur E. Martino, Ambassadeur d'Italie en Suisse
- Monsieur le Ministre L. Cottafavi, Chef de cabinet du Ministre des affaires étrangères
- Monsieur le Ministre S. Saraceno, Chef du service de presse du Ministère des affaires étrangères
- Monsieur le Ministre C. Guazzaroni, Vice-directeur général pour les affaires économiques au Ministère des affaires étrangères
- Monsieur Negrotto, Ministère des affaires étrangères

2. Délégation suisse:

- Monsieur Pierre Graber, Chef du Département politique fédéral
- Monsieur l'Ambassadeur E. Thalmann, Secrétaire général du Département politique fédéral
- Monsieur l'Ambassadeur P. Jolles, Directeur de la Division du commerce du Département de l'économie publique
- Monsieur l'Ambassadeur J. Humbert, Chef de la Mission permanente de la Suisse près les Organisations internationales à Genève

./.



- 2 -

- Monsieur E. Brunner, Service politique Ouest
- Monsieur P.Y. Simonin, Secrétaire du Chef du Département politique fédéral (procès-verbal)

3. Ordre du jour:

- a) Problème de la main-d'oeuvre italienne
- b) Intégration européenne

4. Début des entretiens: 11.20h

* * * * *

1. MAIN-D'OEUVRE

Monsieur Graber souhaite la bienvenue à Monsieur Moro et à ses collaborateurs.

Nos Ministères sont organisés différemment. En Italie, c'est le Ministère des affaires étrangères qui est compétent pour les questions d'émigration. Chez nous, les problèmes de la main-d'oeuvre étrangère sont du ressort et du Département de l'économie publique et du Département de justice et police. En revanche, la responsabilité de nos relations avec l'Italie incombe au Département politique. Or, force est de constater que ces relations se sont détériorées, du moins au niveau de nos opinions publiques. Il convient de faire en sorte que le climat redevienne serein.

J'aimerais vous dire le désir très vif du gouvernement fédéral d'arriver, dans des délais convenables, à une solution satisfaisante pour les deux parties.

./.

- 3 -

Les entretiens entre les Ambassadeurs Pinna-Caboni et Grüber vont se poursuivre. La procédure va donc suivre son cours et les choses vont prendre, nous l'espérons, un tour favorable.

Le problème est évidemment grevé, en Italie comme en Suisse, d'hypothèques relevant de la politique intérieure. Notre liberté de mouvement s'en trouve quelque peu restreinte. Chez nous, la votation populaire du 7 juin 1970 a désagréablement surpris. Vous savez qu'en dépit de l'opposition du gouvernement, de tous les partis - le parti communiste y compris - des différentes associations, des Eglises, bref de tout ce qui compte dans notre pays, nous avons failli être battus. Cela a révélé incontestablement un état de crise dans l'opinion publique. Le 7 juin a été bien davantage un phénomène propre à une économie en surexpansion - en quelque sorte une révolte des pauvres contre les riches - qu'une manifestation de xénophobie, laquelle, au demeurant, est fort limitée chez nous.

Le problème est certes difficile, mais nous avons la ferme volonté d'aller jusqu'aux limites du possible pour y trouver une solution. Je le répète, nous avons entière confiance dans la procédure engagée par MM. Pinna-Caboni et Grüber. Dans la première moitié de juillet, vous serez en possession du projet de protocole élaboré par M. Grüber. Vous aurez entendu, en outre, ses commentaires. Le dialogue entre nos deux représentants devrait pouvoir reprendre aussitôt après l'examen du document par votre administration, sans doute pas avant la fin des vacances. Nous espérons vivement qu'alors les choses auront progressé de telle manière que les négociations proprement dites pourront reprendre dès après nos élections législatives qui auront lieu fin octobre.

./.

- 4 -

Monsieur Moro remercie Monsieur Graber de l'accueil réservé à la délégation italienne.

Nous ne doutons pas de la bonne volonté du gouvernement suisse de résoudre d'une manière équitable ce difficile problème. Les relations entre nos deux pays ont toujours été bonnes et le demeurent; nous ne saurions imaginer qu'elles se détériorent. Comme vous, nous devons tenir compte de notre opinion publique, en particulier de nos syndicats. Il s'agit de démontrer que nous travaillons ensemble à résoudre ce problème d'une manière durable. Les négociations au sein de la commission mixte pourront, en effet, reprendre après l'examen du projet de protocole. Nous comprenons parfaitement bien votre désir de laisser passer l'échéance de vos élections parlementaires d'octobre.

Monsieur Pinna-Caboni : Le document de l'Ambassadeur Grübel constituera une base suffisante pour la reprise des négociations proprement dites au sein de la commission mixte. Des solutions doivent être trouvées aux problèmes suivants:

1. Celui des 20 à 22'000 saisonniers qui ont déjà théoriquement acquis le passage dans la catégorie des travailleurs annuels. Il s'agit d'un problème qui nous tient particulièrement à coeur, à cause de ses implications humaines et sociales. C'est aussi celui dont la solution serait la plus bienvenue. Il faudrait que la Suisse puisse nous faire des offres concrètes concernant les contingents annuels (de saisonniers transformés en travailleurs annuels). Un contingent relativement important pourrait être prévu la lère année, le reste étant échelonné sur 2 à 2 ans et demi.

./.

- 5 -

2. Celui de la réunion des familles. Je pense, par exemple, aux enfants dont les parents travaillent tous deux en Suisse; dans ce cas là, des dérogations devraient être prévues.
3. Celui concernant la mobilité des autres saisonniers. Nous ne demandons pas la mobilité inter-cantonale mais la possibilité pour le travailleur de passer d'un emploi à un autre à l'intérieur d'un même canton.
4. Celui du statut des saisonniers qu'il faudrait re-définir pour empêcher qu'apparaissent de nouveaux "faux saisonniers": fixer une période - par exemple de 9 mois - au-delà de laquelle on ne pourra plus parler de saisonnier. Si cette règle des 9 mois devait être retenue, il conviendrait de l'appliquer avec doigté. Je me rends compte que cela peut aller à l'encontre des intérêts économiques suisses; mais cela peut tout aussi bien être au détriment de l'ouvrier italien.
5. Celui, enfin, des assurances sociales, entre autres, auxquelles les syndicats et l'opinion accordent une moindre importance.

Monsieur Graber constate avec satisfaction que les propos tenus par MM. Moro et Pinna-Caboni rejoignent, pour l'essentiel, ceux de M. Grübel. Je crois qu'il y a une manière d'accord entre nous quant aux priorités à observer et aux buts à atteindre. Il s'agira naturellement de s'entendre sur la cadence pour faire rentrer dans la norme les saisonniers. Nous en ignorons d'ailleurs le nombre exact. 20'000? ou beaucoup plus? Vous avez raison d'insister, par ailleurs, sur la nécessité d'enrayer le flux des "faux saisonniers" qui pourrait se reformer à la base.

Monsieur Moro : Connaissez-vous beaucoup de difficultés dans le secteur des logements?

./.

Monsieur Graber: Les problèmes d'infrastructure nous causent, en effet, les plus grandes difficultés. La situation est différente d'une région à l'autre. Ce sont naturellement les régions en expansion qui connaissent les problèmes les plus grands. Ces jours-ci, notre Parlement est saisi d'un projet visant à interdire toute espèce de construction de luxe. Nous devons atteler la main-d'oeuvre à des tâches prioritaires, à la construction de logements.

.. ..

* * * * *

2. INTEGRATION

Monsieur Moro : Nous serions intéressés à connaître votre position; nous sommes volontiers disposés à vous aider dans la mesure de nos possibilités.

Monsieur Graber se dit heureux de l'occasion qui lui est offerte d'expliquer la position de la Suisse, dont le comportement politique, d'une manière générale, n'est pas toujours apprécié objectivement à l'étranger. La Suisse est réputée ne défendre que ses seuls intérêts économiques. Ses préoccupations politiques sont quelque peu négligées. En fait, le sort de l'Europe est le nôtre. Sans doute, notre désir de coopérer le plus étroitement possible avec l'Europe n'est-il pas toujours ressenti à l'étranger, peut-être à cause de notre neutralité. Mais aussi longtemps que celle-ci demeure, non pas un but en soi mais un moyen de sauvegarder notre indépendance et notre sécurité et tant que l'Europe ne peut nous offrir une solution de rechange, nous y resterons attachés.

La neutralité est d'ailleurs revalorisée par les efforts de détente déployés présentement en Europe. Elle me paraît mieux comprise que par le passé. Notre neutralité ne signifie nullement que nous ne croyons pas à l'Europe; au contraire, nous sommes fermement décidés à apporter une contribution active à l'édification européenne, tout en restant dans les limites de notre neutralité.

Dès le départ (10 novembre 1970), nous avons souligné notre volonté de coopérer le plus étroitement possible avec les CE. Nous avons eu la satisfaction de constater qu'au niveau des gouvernements des Six notre politique était comprise.

./.

Un grand pas a été fait avec le dépôt du rapport de la Commission des CE au Conseil des Ministres. Comment réagissons-nous aux alternatives proposées dans ce rapport?

1. La première alternative (statu quo pendant 2 ans) n'est pas une solution. Nous serions dans l'incertitude la plus complète, car d'ici à 2 ans, nous connaîtrions la même situation qu'aujourd'hui. En outre, nous perdrons l'avantage de la simultanéité de l'entrée en vigueur de tous les accords, principe énoncé à La Haye et reconnu depuis lors comme intangible.

2. La deuxième alternative (libre-échange pour les produits industriels), en revanche, est appréciée positivement par notre gouvernement, même si elle reste fort en-deçà des suggestions faites côté suisse. Elle signifie au moins l'abandon de la politique du "tout ou rien" des dogmatiques et peut constituer un point de départ, une première étape, pour les négociations futures. Il nous paraît cependant important que ce minimum proposé par la Commission soit acquis une fois pour toutes et ne puisse donc être remis en cause. Nous conservons l'espoir que les choses évoluent dans cette direction, car la Suisse n'est pas seulement partie prenante; nous pensons pouvoir apporter une contribution utile dans différents domaines: recherche scientifique, politique industrielle, technologie, politique économique et monétaire, transports. Il faut admettre que, dans l'intérêt général, la Suisse doit et peut participer. Il faut que cet accord minimal soit viable par lui-même; or la proposition de la Commission

- 9 -

nous surprend quelque peu, car l'accord qu'elle envisage pourrait ne pas sembler suffisamment équilibré aux pays membres de la CE (absence de règles de concurrence et d'un volet agricole; champ d'application de la clause de sauvegarde et procédure insuffisamment délimités). Nous sommes intéressés à conclure un accord viable, équilibré, dynamique et entrant en vigueur simultanément avec les accords des pays candidats et non-candidats.

Monsieur Moro : Nous sommes convaincus que la construction de l'Europe ne peut se faire qu'avec la participation des pays neutres. L'Italie comprend et respecte beaucoup votre politique de neutralité. Nous comprenons aussi qu'elle vous impose certaines limites à l'égard du Marché Commun. Cette neutralité, il convient de la maintenir, car elle remplit une tâche importante en Europe, ainsi que nous l'avons rappelé à la dernière conférence des Ministres de l'OTAN à Lisbonne.

Nous comprenons également que la Suisse - comme la Suède - désire participer à l'activité communautaire. Nous n'avons pas encore étudié les propositions de la Commission, mais nous pouvons affirmer d'ores et déjà que la lère alternative est insuffisante. Il faut dès lors se pencher sur d'autres solutions, en tenant compte de la 2ème alternative. Les conversations à Luxembourg devraient progresser rapidement afin d'assurer la simultanéité.

Monsieur Guaz-
zaroni : Nous supposons que le rapport de la Commission fera l'objet, aujourd'hui ou demain (21 ou 22 juin), d'une présentation orale au Conseil des Ministres. En mai dernier, la Commission nous a dit avoir rencontré trois difficultés majeures:

./.

- 10 -

- a) celle de prévoir un système uniforme pour tous les pays non-candidats;
- b) celle d'établir un certain équilibre entre les droits et les obligations;
- c) celle concernant le problème institutionnel.

La Commission s'est efforcée de résoudre le premier de ces trois problèmes.

Nous nous acheminons vers une unification réelle de l'Europe; cet objectif final, nous sommes décidés à le maintenir. Nous souhaitons obtenir une coopération la plus large possible avec tous les pays européens. Sans doute les premières réactions des gouvernements des Six ne seront-elles pas connues avant la mi-juillet. Si l'on veut sauvegarder la simultanéité - et elle doit l'être - il est difficile d'accepter la lère alternative. Du seul point de vue économique, elle n'est pas acceptable, car on ne saurait laisser les responsables de l'économie des pays membres de la Communauté et des pays non-candidats dans l'incertitude la plus totale. Nous attendons de la Commission des éclaircissements à ce sujet. Je suppose que la réaction de nos cinq partenaires de la Communauté ne sera pas différente de la nôtre concernant cette lère alternative.

Monsieur Jolles : Nous sommes également conscients des trois problèmes évoqués par Monsieur Guazzaroni. Dès le début, nous nous sommes efforcés d'y trouver des solutions.

A ce propos, nous regrettons que le 3ème tour des conversations exploratoires n'ait pas eu lieu comme prévu; nous n'avons ainsi pas eu l'occasion de proposer des priorités et d'expliquer l'équilibre et le mécanisme des solutions que nous envisageons. Dans

./.

- 11 -

le premier rapport de la Commission*, vous trouverez un résumé par trop restrictif des points de vue suisses. Je vous demande de vous référer de préférence au deuxième document de la Commission** qui contient un aperçu plus équilibré de notre position (y compris nos vues concernant le volet institutionnel). Il est essentiel que le principe de la simultanéité soit maintenu. Nous sommes préoccupés par le calendrier; le temps presse. Il conviendrait de discuter sans tarder de la procédure afin qu'une décision soit prise avant l'été. Pour nous, les négociations devraient pouvoir débuter au plus tard en octobre et trouver leur conclusion en avril 1972. Il faudrait pouvoir arrêter, à Luxembourg déjà, les modalités d'une entrée en matière "étouffée". La question du dénominateur commun entre les quatre neutres est moins problématique qu'elle ne le paraît.

* Avis de la Commission au Conseil concernant les relations de la Communauté élargie avec les Etats membres et associés de l'AELE non-candidats à l'adhésion, Bruxelles, 16 juin 1971

** Contenu possible d'accords éventuels avec les Etats de l'AELE non-candidats à l'admission, Bruxelles, 16 juin 1971 (annexe No I)

./.

Concernant le problème de la main-d'oeuvre: dans son rapport, la Commission demande qu'un accord séparé, parallèle soit conclu. S'agit-il d'un accord bilatéral ou multilatéral? La question est d'importance et nous pose un délicat problème de politique intérieure: il faut éviter que notre opinion publique ait l'impression que la Suisse est soumise à des pressions dans le domaine de la main-d'oeuvre par le biais de la négociation d'un accord avec la CE dont le contenu paraît maintenant être fort mince. Il serait difficile de faire admettre qu'un accord minimal nécessite de larges concessions de la part de la Suisse. Il faudra plutôt pouvoir présenter un accord sur la main-d'oeuvre comme résultat d'un intérêt convergent des deux parties en cause.

Monsieur Pinna-
Caboni:

La Suisse est-elle disposée à accepter sans restriction le principe de la libre-circulation des travailleurs, comme le demandent notre opinion publique et nos syndicats? J'en doute. Nous comprenons fort bien que, s'agissant d'une non-adhésion, vous n'entendiez pas accepter la règle communautaire. L'on peut s'imaginer toutefois que votre gouvernement fasse, dans le cadre de l'accord avec les CE, une déclaration générale d'intention, selon laquelle la Suisse souscrirait au principe de la libre-circulation considéré comme souhaitable. La Commission pense, sans doute, à un accord entre la Suisse et les CE; mais si un accord bilatéral italo-suisse devait être conclu, il pourrait être en quelque sorte "encadré" par l'accord multilatéral avec les CE.

Monsieur Graber

se déclare convaincu de la nécessité de s'entendre avec l'Italie en tout état de cause et espère que cette entente pourra se faire avant la fin de l'année.

Monsieur Moro estime aussi qu'un accord bilatéral représenterait la meilleure base à un accord communautaire. De plus, la concordance dans le temps entre les deux négociations (main-d'oeuvre et Marché commun - automne-hiver 1971) pourrait être respectée sans difficulté. Il a, jusqu'à présent, toujours refusé d'admettre que le gouvernement italien devrait utiliser les négociations sur l'intégration comme moyen de pression politique à l'égard de la Suisse.

Monsieur Graber: Les implications sur le plan de la politique intérieure sont naturellement difficiles à apprécier à l'heure actuelle. Une partie de notre opinion publique - celle qui "grosso modo" a suivi M. Schwarzenbach - est très hostile à l'option européenne. Cette tranche de l'opinion ne manque pas de lier les deux problèmes. Aussi conviendrait-il que l'accord avec les CE soit assez substantiel pour nous permettre de justifier des concessions dans le domaine de la main-d'oeuvre.

* * * * *

Fin des entretiens: 12.30h