

OFFICE FEDERAL DE L'INDUSTRIE  
DES ARTS ET METIERS ET DU TRAVAIL  
Service des affaires internationales

Berne, le 30 janvier 1976  
AE/sc

C O N F I D E N T I E L

Note de dossier

Questions bilatérales en matière de main-d'oeuvre étrangère  
Relations avec la Yougoslavie  
Visite de l'Adjoint du Ministre Fédéral yougoslave pour le  
travail et l'emploi.

Etaient présents pour la Yougoslavie :

M. Abdurahim Zuri,	Adjoint du Ministre Fédéral pour le travail et l'emploi
M. Zivko Apostolski,	Conseiller pour les affaires éco- nomiques et sociales de l'Ambassade de Yougoslavie à Berne
Mme Liliane Scoric,	Conseiller au Bureau fédéral de l'emploi
Mlle Malina Stefanovska,	Interprète au Ministère du travail de Yougoslavie

Etaient présents pour la Suisse :

M. Jean-Pierre Bonny,	Directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
M. Guido Solari,	Directeur de la Police fédérale des étrangers
M. Louis Dessibourg,	Directeur suppléant de la Police fédérale des étrangers
M. Pierre Triponez,	Chef de la Division de la main- d'oeuvre et de l'émigration de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail



M. Christian Moerch, Adjoint scientifique au Service des affaires internationales de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail

1. A la suite d'un échange de paroles aimables de bienvenue, M. Bonny a tracé le tableau de la situation en Suisse, après avoir insisté sur l'importance qu'il attachait à l'information réciproque entre pays intéressés, seul moyen de permettre aux autorités responsables de prendre en temps opportun les mesures nécessaires.

Il a ainsi été précisé que la récession a commencé dans le secteur du bâtiment, qui occupe un nombre non négligeable de travailleurs yougoslaves, dès la moitié de 1974. Pour ce qui touche aux autres branches de l'économie, les effets néfastes d'un ralentissement de l'activité ne se sont faits sentir qu'après les vacances d'été 1974.

Il convient de constater qu'il s'agit du plus grave ralentissement depuis la guerre de 1939 - 1945. On ne peut en tout cas pas prévoir sa fin. Il est cependant possible de dire actuellement que le creux de la vague n'a pas encore été atteint. Lorsqu'une reprise se manifesterá, elle sera lente et les niveaux qu'il est permis d'espérer atteindre à nouveau ne seront certes pas comparables à ceux des années précédentes. Par ailleurs, il convient de ne pas négliger le fait que les difficultés structurelles succéderont aux difficultés conjoncturelles que l'on subit aujourd'hui, notamment dans les industries du bâtiment et de l'horlogerie.

Ainsi, la Suisse a de nombreux problèmes et de nombreux soucis dans le domaine économique en général, et donc dans le domaine de l'emploi en particulier. Si la Confédération ne comptait en juin 1974 que 62 chômeurs complets parmi 3 millions de membres de la population active du pays, il est

à relever qu'en décembre 1975 ce nombre s'était élevé à 26'300 et qu'il dépasse probablement le 23 janvier 1976 30'000 unités.

Par ailleurs, un phénomène se fait jour qui n'avait pas existé lors de la crise des années trente : le chômage partiel. Ainsi, on compte en novembre 1975 près de 120'000 travailleurs obligés de suivre un horaire réduit. L'importance de ce phénomène peut se mesurer en prenant en considération le fait que les prestations de l'assurance-chômage pour les travailleurs au chômage partiel dépassent, en valeur absolue, le montant de celles versées aux travailleurs au chômage complet.

L'indice de l'emploi, pour sa part, a diminué en un an de plus de 8 %. Ceci représente une perte de près de 200'000 places de travail.

On peut expliquer le fait que cette diminution de 200'000 places de travail ne se voit accompagnée que de 30'000 chômeurs complets du fait que l'on se trouvait auparavant en situation de suremploi. En effet, à cause des pressions politiques contre la surpopulation étrangère, les autorités suisses ont dû prendre des mesures sévères pour freiner l'influx de main-d'oeuvre étrangère. L'économie suisse a du mobiliser ses dernières ressources en matière de travailleurs. De nombreux retraités ont donc repris une activité lucrative et de nombreuses femmes mariées ont pris ou repris du travail. Il est clair en conséquence que ces deux catégories de travailleurs ont été les premières touchées par les mesures de licenciements, conformément aux directives données à l'économie par les autorités fédérales responsables. C'est pourquoi l'augmentation du nombre des chômeurs complets n'a été que progressive au cours de l'année écoulée.

Cependant, le taux d'augmentation du nombre de ces mêmes chômeurs a été supérieur à 30 % au cours des trois derniers mois. Si cette tendance devait continuer, on arriverait probablement à des chiffres très considérables dans un proche avenir, ce qui ne manquerait pas de causer des soucis fort graves aux autorités responsables.

Devant ces faits, les autorités fédérales ont été amenées à prendre des mesures énergiques, et notamment à affirmer le principe de la priorité de la main-d'oeuvre indigène.

Il convient de préciser à ce point de l'exposé que la main-d'oeuvre indigène ne comprend pas que les travailleurs suisses, mais également les travailleurs étrangers au bénéfice du permis d'établissement, c'est-à-dire qui séjournent depuis plus de dix ans en Suisse.

Malgré ces directives dont le caractère souple tient également compte des critères sociaux et humains, il convient de ne pas se leurrer et d'être préparé au fait que le nombre des travailleurs étrangers en Suisse est appelé à diminuer.

Une des premières raisons de ce reflux est due à ce que la surchauffe économique en Suisse, première cause de l'immigration étrangère, a disparu.

Ces quelques éléments brièvement exposés permettront aux interlocuteurs yougoslavés de comprendre les difficultés devant lesquelles sont placées les autorités suisses. Il convient aussi d'être conscient du fait que le problème de la sécurité de la place de travail touche tous les travailleurs occupés en Suisse, y compris les citoyens suisses.

Pour ce qui touche aux mesures prises par les autorités fédérales, il convient de citer en tout premier lieu les tentatives de relance économique : le Parlement décidera lors de la session de mars 1976 du troisième programme d'investissements extraordinaires. Il s'agit là d'un effort très important qui

intéresse également les travailleurs yougoslaves en Suisse.

Par ailleurs, de nombreuses mesures ont été prises en vue de rendre moins pénible la situation des travailleurs ayant perdu leur place de travail. Sans entrer dans tous les détails, il est précisé que lors des derniers dix-huit mois, deux révisions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage ont eu lieu. Ainsi l'indemnité journalière est passée d'un maximum de 40 francs à un maximum supérieur à 100 francs. On a également facilité l'accès des étrangers aux caisses d'assurance-chômage. En trois étapes successives le délai pour adhérer à une caisse d'assurance-chômage est passé de cinq ans à un an pour les travailleurs au bénéfice d'un permis annuel.

On pourrait encore prolonger cette énumération. Mais les faits exposés ci-dessus doivent permettre de se rendre compte qu'un effort considérable a été fait. Certes, il existe des lacunes dans le système actuel de l'assurance-chômage, qui a été élaboré dans l'esprit de la crise des années trente. La lacune principale réside dans le principe du domicile qui exclut à priori les saisonniers et les frontaliers. En juin 1976 le peuple suisse devra voter sur un nouvel article constitutionnel intégrant la conception nouvelle de l'assurance-chômage. Cet article, s'il est accepté, permettra de renoncer au principe du domicile si besoin est. Cependant, malgré l'état du droit actuel, des efforts considérables ont été entrepris pour permettre l'indemnisation des conséquences économiques de la perte prématurée de l'emploi pour les travailleurs saisonniers. Ainsi, dès le 1er janvier 1976, il est possible de les indemniser s'ils venaient à être licenciés avant la fin de la saison de travail.

2. M. Solari, Directeur de la Police fédérale des étrangers, tient à attirer l'attention sur le fait que le problème des étrangers en Suisse n'est pas seulement un problème économique ou du marché du travail, mais encore un problème de politique. Ceci principalement à cause de l'accroissement extraordinaire du nombre des étrangers en un temps très bref.

Ainsi, en 1950, on comptait 170'000 étrangers exerçant une activité lucrative pour une population étrangère de 285'009 unités. En 1970, soit vingt années plus tard, le nombre d'étrangers exerçant une activité lucrative avait dépassé le chiffre de 600'000, pour une population étrangère supérieure à un million d'unités, ceci sans compter les saisonniers et les frontaliers.

Il n'est dès lors pas étonnant que le peuple suisse se soit inquiété du danger de la surpopulation étrangère du point de vue de la politique générale du pays.

Ainsi, dès 1967 - 68, des groupes ont voulu lancer des initiatives en vue de le restreindre. En 1970, un vote a eu lieu sur l'initiative dite "Schwarzenbach". 46 pour cent des citoyens ont alors accepté ces dispositions et ce fait montre combien le problème est délicat. En octobre 1974, un nouveau vote a eu lieu sur le même problème : une large majorité à ce moment a voté contre les groupes nationalistes.

Mais il existe encore une initiative en cours, sur laquelle le peuple aura à se prononcer d'ici au printemps 1977.

Toutes ces raisons ont poussé le Conseil fédéral à suivre une politique très sévère en matière d'étrangers. Il a dans ce cadre décidé de stabiliser et de réduire le nombre des étrangers résidant en Suisse, mais dans un cadre humanitaire et social : il ne s'agit pas de renvoyer les étrangers actuellement en Suisse mais d'éviter la venue de nouveaux travailleurs exogènes.

C'est pourquoi tout travailleur qui désire exercer une activité lucrative en Suisse doit être au bénéfice d'une autorisation cantonale délivrée sur un contingent cantonal sous le contrôle des autorités fédérales.

Depuis la récession, beaucoup d'étrangers sont partis volontairement et la réduction est allée beaucoup plus vite que ce que les autorités fédérales auraient pu espérer. Le problème n'en reste pas moins brûlant, car on désire une diminution plus intense que celle qui a déjà été effectuée.

En 1975, la plupart des départs ont été volontaires. Mais ces départs ne sont pas les mêmes selon les différentes nationalités. Le registre central des étrangers permet de constater que la récession n'a pas touché, pour ainsi dire, les travailleurs yougoslaves annuels : en effet, à la fin de 1974, la population yougoslave en Suisse atteignait le nombre de 34'669, et à la fin de 1975, 34'347, soit une diminution de seulement 322 unités, alors que l'on compte des dizaines de milliers de travailleurs étrangers en moins. Ceci n'est pas étonnant parce que les employeurs suisses apprécient beaucoup la main-d'oeuvre yougoslave. Pour les travailleurs saisonniers, la situation est moins bonne en ce sens que les chiffres d'août 1974 (20'808) et d'août 1975 (14'432) révèlent une diminution de 6'376 unités. Cependant, dans ce cas également, la diminution est plus faible en pour cent que pour d'autres pays.

Si l'on peut affirmer dès maintenant qu'en 1976 le nombre des saisonniers diminuera encore, il est impossible actuellement de se prononcer sur ce qu'il adviendra des autres travailleurs. Pour conclure, M. Solari tient à placer le problème dans le contexte de la nouvelle initiative sur laquelle le peuple aura à se prononcer au plus tard au début 1977.

3. Avant de terminer cet exposé de la situation suisse, M. Bonny tient à préciser que ce phénomène de diminution du nombre des travailleurs n'est pas un hasard, étant donné que le secteur de la construction a été le premier et le plus considérablement frappé par la récession.

En effet, dans ce secteur, les chiffres d'affaires actuels sont près de la moitié de ce qu'ils étaient il y a trois ans. Egalement, les difficultés structurelles sont principalement celles de la branche du bâtiment qui ne retrouvera probablement jamais le niveau d'activité qu'elle a connu au début des années 70.

4. M. Zuri remercie des précisions qui ont été données et exprime sa satisfaction de se trouver en Suisse, pays dont la structure fédéraliste n'est pas sans présenter certaines similitudes avec celle de la Yougoslavie. Il précise que la politique du Gouvernement yougoslave vise à créer les conditions nécessaires en vue du retour au pays dans les délais les plus brefs possibles de tous les travailleurs yougoslaves occupés à l'étranger. C'est ainsi qu'en 1975 le taux de l'emploi a pu croître en Yougoslavie de plus de 5 % et que les efforts seront poursuivis dans ce sens tant dans le cadre du plan 1976 que dans celui du plan 1976 - 80. Ces efforts sont entrepris avec la conviction que tout doit être fait en fonction d'une vie future meilleure.

Ainsi il n'est pas question pour le Gouvernement Yougoslave de souhaiter l'accroissement du nombre des travailleurs yougoslaves occupés en Suisse. Cependant il est, d'une part impossible de penser que tout ceux qui s'y trouvent actuellement puissent prochainement retourner en Yougoslavie, et d'autre part impossible d'empêcher la poursuite de l'émigration puisque la Yougoslavie est un pays démocratique. Le souhait

./.



du Gouvernement yougoslave est d'améliorer la situation de ses ressortissants en Suisse. Il désire que des efforts soient entrepris afin d'organiser le plus vite possible une rencontre au niveau des experts. Etant donné qu'il n'existe pas de problèmes sérieux dans les relations entre les deux pays, M. Zuri estime qu'il n'y aura pas de difficultés à trouver des solutions pour certaines questions qui se posent cependant. Il ne souhaite pas entrer dans leurs détails à cet instant et se borne à souhaiter que l'on fixe dès maintenant la date et le lieu d'une prochaine rencontre.

Il précise ensuite que la Yougoslavie a des accords avec presque tous les pays qui accueillent ses ressortissants mais pas avec la Suisse. Sans demander un accord du type de ceux qui ont déjà été conclus entre la Suisse et d'autres pays, il estime cependant qu'une solution pourrait être trouvée même en dehors des Gouvernements, par exemple par des accords entre organisations démocratiques des deux pays. M. Zuri souhaite également insister sur le fait que le nombre des travailleurs yougoslaves en Suisse n'est pas important : un accord est selon lui justifié même si leur nombre devrait être inférieur à cent.

Connaissant les doutes exprimés par la Suisse sur l'efficacité des services de l'emploi officiels, il précise que la Yougoslavie est consciente de l'importance du problème et a élaboré une loi sur l'emploi des citoyens yougoslaves à l'étranger qui souligne le rôle du Bureau fédéral de l'emploi. Ainsi les doutes exprimés par la Suisse ne devraient pas subsister.

M. Zuri souhaite enfin que M. Bonny intervienne auprès de l'Office fédéral des assurances sociales, afin que des conversations aient lieu dans un avenir aussi proche que possible entre les autorités compétentes des deux pays. Ces entretiens, demandés il y a près de deux ans, n'ont pas encore eu lieu.

5. M. Bonny se félicite des efforts entrepris par la Yougoslavie en vue d'accroître le taux de l'emploi et souligne qu'il s'agit là de la voie naturelle vers la solution des problèmes posés par les migrations : à savoir de commencer par créer des postes dans le pays d'émigration. Il prend acte de ce que la Yougoslavie comprend que la situation actuelle en Suisse ne permet pas d'envisager d'augmenter encore le nombre des travailleurs étrangers.

Pour ce qui touche à un arrangement bilatéral, M. Bonny souligne que ceci présente un certain nombre de difficultés notamment sur le plan politique. En outre, il existe une sorte de tradition pragmatique qui fait que l'on procède en général d'abord par la conclusion d'un accord avec l'Italie ( qui compte près d'un demi-million de travailleurs en Suisse). Les résultats obtenus sont alors appliqués automatiquement aux travailleurs d'autres nationalités. Ainsi, sans qu'il y ait eu de négociations entre la Suisse et la Yougoslavie, la situation des travailleurs yougoslaves en Suisse s'est améliorée sensiblement au cours des dernières années, comme d'ailleurs celle des travailleurs d'autres nationalités.

Pour ce qui touche aux problèmes des assurances et de la sécurité sociales, M. Bonny se déclare prêt à faire une démarche auprès de l'OFAS, de transmettre à cet Office les vœux yougoslaves et d'insister pour qu'une réunion ait lieu prochainement.

Sur le point d'une rencontre d'experts, M. Bonny affirme qu'il est un principe général appliqué par les autorités suisses à savoir d'être toujours prêtes à discuter de problèmes concrets. Il donne son accord à ce qu'une réunion ait lieu prochainement pour parler des problèmes en suspens.

Revenant sur la question d'un arrangement bilatéral, M. Bonny souhaite être clair : sans répéter les arguments politiques précisés par M. Solari, il existe une tendance qui désirerait

soumettre au peuple le plus grand nombre d'accords internationaux existants ou à venir. On courrait ainsi le risque qu'un accord Suisse-Yougoslavie soit soumis au peuple et refusé. C'est pourquoi il penche pour l'élaboration d'une solution concrète et pour la recherche d'arrangements point par point plutôt que d'institutionnaliser les relations avec la Yougoslavie et de perdre peut-être du temps sur des questions de principe ou des questions de pure forme.

6. M. Zuri se déclare d'accord de ne pas engager de discussions sur les questions de principe mais de discuter point par point, concrètement. C'est pourquoi il insiste pour que la réunion ait lieu le plus tôt possible.

Il remercie M. Bonny d'avoir accepté d'informer l'OFAS et d'insister auprès de lui pour qu'une réunion ait lieu.

7. M. Bonny précise que la réunion, dont la date va être fixée d'un commun accord, ne traitera pas de la conclusion d'un accord. Une forme autre sera trouvée pour constater les résultats éventuels des entretiens.

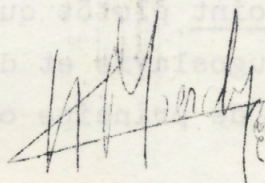
#### 8. Conclusions

Il est décidé d'un commun accord qu'une réunion d'experts aura lieu dès le 4 mai, à Dubrovnick, en Yougoslavie.

Une proposition d'ordre du jour de cette réunion sera préparée par la partie yougoslave qui la transmettra à l'OFIAMT dans la première moitié du mois de février 1976.

Les discussions ne porteront pas sur la conclusion d'un accord bilatéral. Seules les questions concrètes seront traitées en vue de leur trouver une solution pratique.

Après la démarche qu'accomplira M. Bonny auprès de l'OFAS, il appartiendra aux autorités yougoslaves d'intervenir directement auprès de cet Office.



Distribution :

- M. Bonny, OFIAMT
- M. Solari, PFE
- M. Dessibourg, PFE
- M. Triponez, OFIAMT
- M. Moerch, OFIAMT