

113

dodis.ch/49423*Notice du Chef-suppléant de la Division politique I du Département politique,
A. Maillard¹*

POUR UNE POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE LA SUISSE

Berne, 1^{er} février 1978

On trouvera ici quelques réflexions visant à la mise sur pied d'une «politique méditerranéenne» ou d'une «politique Nord-Sud européenne» de la Suisse². Les pays auxquels s'appliquerait cette politique sont, de l'ouest à l'est, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Yougoslavie, la Grèce et la Turquie. À certains égards, la France méridionale pourrait également être incluse. En revanche, il paraît préférable, à l'heure actuelle, d'«oublier» Malte et Chypre. Tels sont donc les pays désignés ci-après par l'expression «pays méditerranéens». Il convient toutefois de ne pas oublier, à certains moments, que l'Irlande est, elle aussi, un pays peu développé.

Les frictions

1. Les pays méditerranéens sont ceux avec lesquels nous avons des frictions du fait des travailleurs migrants qu'ils nous ont fournis. (Les frontaliers ne sont pas des migrants). Des éléments influents de l'opinion suisse repoussent les griefs que formulent de temps à autre certains portes-paroles de ces pays. Il n'en reste pas moins que cette insatisfaction est réelle, comme en témoignent notamment les intempérances de langue de M. Foschi lors de son récent passage en Suisse³, l'aide-mémoire⁴ remis par les autorités espagnoles au Chef du Département politique⁵ lors de sa récente visite à Madrid,

1. Notice: CH-BAR#E2001E-01#1988/16#498* (B.15.22.2). Une première version de cette notice a été transmise à A. Weitnauer le 3 janvier 1978 en vue de la séance du comité de coordination touchant les questions de main-d'œuvre du 13 janvier, cf. le compte rendu du 13 janvier 1978, dodis.ch/48795. A. Maillard a été autorisé à soumettre la présente version le 1^{er} février 1978 à P. Aubert. Copie à A. Weitnauer, M. Heimo, A. Hegner, J. Zwahlen, Y. Moret, C. Sommaruga et F. Blankart.

2. Annotation dans le texte original: L'expression «politique méditerranéenne» ne brille pas par son exactitude, puisqu'il ne sera question ici que des pays du Sud de l'Europe, y compris le Portugal (que Salvador de Madariaga considérait, au moins culturellement, comme une province de l'Espagne). Elle est néanmoins commode par sa simplicité et parce qu'il semble bien qu'il existe toujours un «esprit méditerranéen» (que, bien évidemment, le Portugal partage). Il serait sans doute plus exact de parler d'une politique Nord-Sud européenne. Mais ce n'est pas là la question principale.

3. Sur la réaction de P. Graber aux propos de F. Foschi, cf. DDS, vol. 27, doc. 90, dodis.ch/49427. Sur les travailleurs migrants italiens en Suisse, cf. la lettre de E.-R. Lang à la Direction politique du Département politique du 23 juin 1977, dodis.ch/50093.

4. Aide-mémoire du Ministère des Affaires étrangères de l'Espagne à l'Ambassade de Suisse à Madrid du 13 octobre 1977, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#3134* (B.41.11.1).

5. P. Graber. Sur sa visite en Espagne, cf. DDS, vol. 27, doc. 84, dodis.ch/48486. Sur les travailleurs migrants espagnols en Suisse, cf. aussi la lettre de P. Friederich à A. Weitnauer du 1^{er} mars 1978, dodis.ch/48796.



et la proposition présentée à la conférence de Belgrade par la Grèce, l'Italie, la Yougoslavie, le Portugal, l'Espagne et la Turquie⁶.

2. Que reproche-t-on à la Suisse? Il semble qu'on puisse, en simplifiant, distinguer deux types de griefs: les uns visent les lignes directrices ou les caractères dominants de notre attitude envers les travailleurs étrangers (2.1.), les autres portent sur divers points des négociations passées ou en cours entre les administrations compétentes des deux pays (2.2.).

2.1. Au plan général, il semble qu'on puisse discerner quatre griefs principaux, dont je donnerai immédiatement une appréciation toute personnelle:

2.1.1. *La catégorisation des travailleurs étrangers* crée entre eux des inégalités et vise en partie, au moins dans la catégorie des saisonniers, à éluder les obligations qui naîtraient dans l'octroi d'un autre statut. — *Commentaire*: il est indéniable que le maintien du statut de saisonnier dans le projet de nouvelle loi sur les étrangers⁷ a été dicté principalement par des considérations économiques et qu'il entraîne des situations pénibles. C'est la raison pour laquelle son maintien a rencontré de vives oppositions dans les organisations à mission religieuse ou humanitaire, ainsi d'ailleurs qu'auprès de plusieurs *partis politiques, dont deux des trois grands*⁸. Le Conseil fédéral a cédé aux considérations économiques, mais s'est toutefois engagé à «prendre toutes dispositions pour que ce statut ne soit pas dénaturé ni utilisé à des fins pour lesquelles il n'est pas destiné.»⁹

2.1.2. *La réunion des familles* se heurte encore à trop de restrictions qui sont difficilement compatibles, sinon avec la lettre, du moins avec l'esprit de divers instruments internationaux, dont l'Acte final d'Helsinki¹⁰. Les restrictions visées sont celles qui frappent surtout les saisonniers (jusqu'à neuf mois de séparation des familles par année pendant quatre ans) et les nouveaux détenteurs d'un permis de séjour (un an sans la famille, sauf pour les anciens saisonniers). *Commentaire*: Outre ce qui a été dit au sujet du grief précédent, il convient de rappeler que, dans le cadre de la CSCE, nous avons été à la pointe du combat en matière de réunions de familles¹¹. Ne devrions-nous pas donner l'exemple vis-à-vis des travailleurs étrangers? Pour l'heure, nous en sommes loin.

2.1.3. Les étrangers, dit-on, ne bénéficient pas, en Suisse, de *conditions de travail et d'emploi égales* à celles des Suisses. Ce reproche ne semble pas porter

6. Doc. CSCE/BM/E/8 du 10 novembre 1977. Sur les négociations lors de la réunion de Belgrade de la CSCE, cf. DDS, vol. 27, doc. 121, dodis.ch/49324. Sur les questions des travailleurs migrants dans le cadre de la CSCE, cf. DDS, vol. 26, doc. 57, dodis.ch/38848, point 2.II a) et doc. 89, dodis.ch/38858, point V.

7. Cf. le message à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers du 19 juin 1978, FF, 1978, II, pp. 165–263. Cf. aussi le PVCF N° 1017 du 19 juin 1978, dodis.ch/49617.

8. Parti démocrate chrétien et Parti socialiste suisse.

9. Cf. le PVCF N° 950 du 6 juin 1977, CH-BAR#E1004.1#1000/9#844*.

10. Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, FF, 1975, II, pp. 939–1016.

11. Cf. p. ex. DDS, vol. 26, doc. 77, dodis.ch/38767; doc. 152, dodis.ch/38443; doc. 181, dodis.ch/38920; doc. 59, dodis.ch/49448 et doc. 151, dodis.ch/48400 ainsi que la notice de K. O. Wyss à A. Hegner du 2 avril 1976, dodis.ch/52974.

sur l'article 33 du projet de nouvelle loi sur les étrangers, car il y est question de priorité pour la main-d'œuvre nationale seulement en ce qui concerne l'engagement initial, non en ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi. En revanche, l'étranger restera soumis à des restrictions quand il voudra changer de profession ou de canton de résidence. Cela suffit pour soulever des ressentiments chez ceux qui réclament une égalité absolue. — *Commentaire*: l'égalité de traitement est une idée-force que poussent dans diverses enceintes internationales les pays exportateurs de main-d'œuvre (l'ECOSOC a également adopté une résolution dans ce sens¹²) et à laquelle il est difficile de s'opposer. Elle devrait sans doute constituer un des objectifs à long terme de notre politique de la main-d'œuvre.

2.1.4. La Suisse ne fait pas des efforts suffisants pour l'*intégration sociale et politique des travailleurs étrangers*. Ce grief vise plutôt des manquements que des dispositions précises. La Suisse, dit-on, ne fait pas assez pour que les travailleurs étrangers se sentent membres de la communauté dans laquelle ils travaillent. Ce qu'on souhaite concrètement est plus difficile à discerner. Certains vont jusqu'à revendiquer des droits politiques, au moins au plan local. D'autres souhaitent simplement qu'on aide les travailleurs étrangers et leurs enfants à apprendre la langue et à mieux comprendre les institutions du pays dans lequel ils travaillent, tout en gardant le contact avec leur pays en ce qui concerne l'exercice d'activités politiques, le projet de nouvelle loi sur les étrangers marque un progrès dans le sens du libéralisme: les étrangers pourront s'exprimer politiquement pourvu qu'ils ne mettent pas en danger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Mais il est incontestable qu'il reste des progrès à faire, notamment en matière d'éducation.

2.1.5. D'une manière générale, faut-il ajouter, de larges segments de l'opinion publique dans les pays méditerranéens, et particulièrement en Italie, ont le sentiment que la Suisse a traité les travailleurs étrangers comme on traite des machines, les jetant au rebut quand ils ne pouvaient plus être utilisés¹³. Encore une fois, même si l'on estime que ce sentiment est injustifié, il n'en constitue pas moins un fait politique.

2.2. Au plan de l'application concrète des dispositions en vigueur et des négociations bilatérales, on nous fait encore les griefs suivants:

2.2.1. Il n'y a pas actuellement égalité totale de traitement entre tous les travailleurs étrangers. Par exemple, la Suisse a accordé à certains pays des concessions en matière d'assurance-invalidité qu'elle a refusées à un autre au moins (versement forfaitaire dans les cas d'invalidité partielle jusqu'à 15% accordé à l'Espagne, à la Grèce et à la Turquie¹⁴, retiré à l'Italie après avoir été

12. *Résolution du Conseil économique et social du 13 mai 1977*, E/RES/2083 (LXII), CH-BAR# E2003A#1990/3#1370* (o.712.2.62).

13. Cf. *DDS*, vol. 26, doc. 86, dodis.ch/38402 et *DDS*, vol. 27, doc. 90, dodis.ch/49427.

14. *Pour l'Espagne*, cf. la Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et l'Espagne du 13 octobre 1969, *RO*, 1970, pp. 952-968 et *DDS*, vol. 24, doc. 73, dodis.ch/32304; *pour la Grèce*, cf. la Convention de sécurité sociale entre la Confédération Suisse et le Royaume de Grèce du 1^{er} juin 1973, *RO*, 1974, pp. 1683-1700 et *DDS*, vol. 26, doc. 93, dodis.ch/39136, point b) et *pour la Turquie*, cf. la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et la République de Turquie du 1^{er} mai 1969, *RO*, 1971, pp. 1772-1787 et *DDS*, vol. 23, doc. 69, dodis.ch/31526.

accordé et paraphé)¹⁵. Un ou deux autres exemples pourraient être donnés. — *Commentaire*: il existe des explications techniques à ces discriminations. Par exemple, les abus auxquels donne lieu en Italie l'assurance-invalidité et la surcharge qui en résulte pour l'administration suisse compétente. Il n'en reste pas moins que toute inégalité de traitement entre travailleurs étrangers paraît regrettable.

2.2.2. Dans ce dernier cas au moins, il y a eu recul de la position suisse. *Commentaire*: tout recul paraît également regrettable. À noter que, dans son discours à Belgrade sur la question des travailleurs migrants, le représentant de l'Italie¹⁶ a loué la Suisse pour son «impegno per un continuo processo di miglioramento», ce qui est sans doute une façon polie de dire qu'il y a encore des progrès à faire¹⁷.

3. Quelques remarques particulières s'imposent à propos de nos relations avec l'Italie¹⁸. Ce pays est celui avec lequel nous avons couramment le plus de problèmes. On peut ici laisser de côté tous ceux qui n'ont rien à voir avec la relation entre plus et moins développé, ou relation Nord-Sud. Mais il faut mentionner le problème lancinant de la double imposition. L'Italie est le seul pays voisin avec lequel nous n'ayons pas de convention à ce sujet, malgré des négociations interminables (cinquante ans bientôt)¹⁹. Celles qui attendent maintenant la ratification des deux parlements se heurtent présentement, à Rome, à des résistances qu'on peut qualifier de politiques. Il est en effet reproché à la Suisse (ou à son parlement) de n'avoir pas ratifié en priorité la convention sur l'imposition des travailleurs frontaliers²⁰ (qui bénéficiera presque exclusivement à l'Italie) et d'avoir cherché à obtenir la ratification de la convention de double imposition²¹ (qui, selon les Italiens, apportera à la Suisse des avantages beaucoup plus considérables que la première à l'Italie) par un chantage, c'est-à-dire en établissant un lien entre les deux ratifications. Cette initiative du Conseil national (motion Eisenring²²) a offensé les Italiens et les a incités à faire à leur tour un nouveau pas vers la globalisation en demandant une négociation d'ensemble des problèmes bilatéraux entre les deux pays au *niveau politique*²³. Il est permis de voir dans l'attitude italienne le reflet des sentiments complexes que provoque une relation de type Nord-Sud à l'intérieur même de l'Europe. L'envie se mêle au ressentiment. Il n'est

15. Cf. DDS, vol. 27, doc. 118, dodis.ch/49424, point 3a.

16. A. Cavaglieri.

17. Cf. la notice de A. Zenger du 18 mai 1978, dodis.ch/50094.

18. Pour une vue d'ensemble des relations entre la Suisse et l'Italie, cf. le PVCF N° 1278 du 16 août 1978, dodis.ch/49426.

19. Cf. DDS, vol. 27, doc. 44, dodis.ch/49428 et doc. 90, dodis.ch/49427.

20. Accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'imposition des travailleurs frontaliers et à la compensation financière en faveur des communes italiennes limitrophes du 3 octobre 1974, RO, 1979, pp. 457-459.

21. Convention entre la Confédération suisse et la République italienne en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune du 9 mars 1976, RO, 1979, pp. 461-480.

22. Cf. DDS, vol. 27, doc. 44, dodis.ch/49428, en particulier note 8.

23. Cf. aussi DDS, vol. 26, doc. 35, dodis.ch/38348.

plus de mode en Italie d'être conciliant avec la Suisse²⁴. Ceux qui s'y risquent le font, dit-on, à leurs risques et périls. Dans ces conditions, on peut imaginer que les Italiens pourraient mal accueillir un effort suisse portant sur des problèmes financiers (double imposition) qui ne serait pas accompagné d'un effort portant sur les problèmes humains (travailleurs).

4. Il ne faut certes pas exagérer les sentiments hostiles dont la Suisse est l'objet dans les pays méditerranéens, tout au moins en dehors de l'Italie.

Il n'en reste pas moins que nous avons intérêt à améliorer notre image auprès d'eux et en particulier à donner une image plus humaine. Nous y avons intérêt notamment parce qu'un de ces pays fait déjà partie des communautés européennes et que trois autres le deviendront probablement. Ils pourraient rendre plus difficiles nos relations avec les communautés²⁵.

5. Nous avons intérêt en outre à la consolidation de la démocratie dans ces pays, car nous aurions beaucoup à perdre s'ils étaient victimes de certains démons. Or, la démocratie est presque partout chancelante en Méditerranée, menacée en particulier par la crise économique, l'inflation et le chômage. La Suisse, ainsi que d'autres pays, peut, à cet égard, faire quelque chose. C'est enfoncer une porte ouverte que de le dire. Mais on peut estimer qu'elle n'a pas encore fait assez, notamment, pour aider les pays méditerranéens à résorber leur chômage (voir ci-dessous paragraphe 10.2). Il lui siérait de le faire parce que la baisse de l'emploi en Suisse a contribué à gonfler le nombre des chômeurs dans les pays méditerranéens. Même si ce fut à notre corps défendant, nous ne devrions pas être indifférents aux conséquences de ce phénomène.

6. Il se trouve que trois pays méditerranéens demandent maintenant leur admission dans les communautés européennes et le font pour des raisons essentiellement politiques, c'est-à-dire en vue de resserrer leurs liens avec l'Europe démocratique. Dans ce sens, nous ne pouvons que voir d'un bon œil l'élargissement vers le Sud des communautés. Mais l'intégration de ces nouveaux membres posera de lourds problèmes. Certes, les idées sur ce qu'il convient de faire sont encore très vagues et confuses au sein des communautés. Mais il paraît largement admis, d'abord, que, si l'intégration des trois candidats aux communautés économiques doit être bénéfique, il faudra rapprocher leur niveau de développement de celui des pays membres, ensuite qu'ils auront pour cela besoin d'une aide considérable, troisièmement qu'il serait totalement inadéquat de se borner à soutenir les prix de leurs produits d'exportation actuels, car il en résulterait des excédents impossibles à écouler, quatrièmement qu'il faut donc les aider à transformer leurs structures économiques, c'est-à-dire à s'industrialiser. On avait pensé pour cela à un «fonds commun» (commun aux membres des communautés et à d'autres); il y a eu un «plan Brandt», etc. Que ces idées aient été abandonnées est épisodique: le besoin d'un grand effort subsiste, du moins objectivement, même si l'Allemagne fédérale semble maintenant rechigner à payer davantage dans les caisses des Communautés. Il semble malgré tout que soit en gestation une «politique Nord-Sud européenne» qui coûtera très cher.

24. Cf. le PVCF N° 1278 du 16 août 1978, dodis.ch/49426.

25. Cf. DDS, vol. 27, doc. 183, dodis.ch/49374, en particulier point 22c.

7. On arrive à la conclusion que la Suisse aussi devrait avoir sa politique Nord-Sud européenne, ou sa politique méditerranéenne. Point n'est besoin qu'elle soit intégrée à celle des communautés. Mais il serait rationnel et probablement conforme à notre intérêt qu'elle soit concertée avec celle des communautés, lorsqu'elle sera élaborée. Cela montrerait aux pays membres l'intérêt qu'ils peuvent avoir à une meilleure concertation avec les pays non membres. À notre diplomatie ensuite de leur faire comprendre que nous aussi avons intérêt à intensifier la concertation dans d'autres domaines où nous craignons d'être peu à peu satellisés ...

Principes directeurs d'une politique suisse

8. Quels devraient être, à la lumière de ce qui précède, les principes directeurs d'une politique méditerranéenne de la Suisse? Le premier, semble-t-il, devrait être d'*éviter toute discrimination* dans le traitement accordé aux travailleurs migrants. Notre politique devrait être tout à fait transparente, échapper au soupçon de chercher à tirer parti du manque de cohésion de nos partenaires de négociation.

9. Le second, semble-t-il devrait être de chercher à *progresser sans relâche* vers une relation harmonieuse avec les êtres humains qui partagent notre vie et avec leurs pays d'origine. L'effort constant d'amélioration pour lequel le porte-parole italien à Belgrade nous a loués devrait être érigé en maxime. Mieux nous réussissons à stabiliser le nombre des travailleurs étrangers, plus nous devrions avoir à cœur de les traiter comme des semblables. Pour cela, il faudra tendre peu à peu à ce que les étrangers jouissent en Suisse d'une totale égalité en matières économique et sociale et qu'ils puissent, par des moyens ad hoc, mieux faire entendre leur voix au plan politique.

10.1. En troisième lieu, il importe de ne pas oublier que la maxime de notre politique extérieure inclut le mot d'ordre de *solidarité*. Or, la thèse que nous avons défendue notamment dans le cadre de la CSCE est que les processus interétatiques (tels que la détente par exemple) doivent bénéficier également aux individus. Nous ne saurions donc refuser aux travailleurs migrants, non seulement à ceux qui vivent parmi nous, mais aussi à ceux pour qui les possibilités de travail en Suisse se sont tariées, le bénéfice de notre solidarité. Mais qu'est-ce qu'être solidaires envers des travailleurs, sinon de les traiter pleinement en êtres humains? Et envers des chômeurs (car il est vraisemblable que le plupart de ceux qui ont dû quitter la Suisse sont maintenant au chômage), sinon essayer de leur procurer un nouvel emploi (dans leur pays, puisque maintenant notre politique déclarée est de réduire le nombre des étrangers établis chez nous)?

10.2. Or, nous avons, dans la partie de l'Acte final d'Helsinki consacrée aux «aspects économiques et sociaux du travail migrant», déclaré, avec les autres pays signataires, notre intention d'«encourager les efforts des pays d'origine visant à augmenter les possibilités d'emplois pour leurs nationaux sur leur propre territoire, notamment en développant la coopération économique qui se prête à cette fin et qui convient aux pays d'accueil et d'origine intéressés»²⁶. N'est-il pas évident que ce paragraphe ap-

26. Cf. FF, 1975, II, p. 981.

pelle une politique active d'investissements dans les pays fournisseurs de main-d'œuvre?

10.3. Il se trouve de plus qu'actuellement les entreprises suisses sont incitées à investir à l'extérieur par les données économiques essentielles et notamment par la hausse du franc²⁷ Mais, selon les indications concordantes, quoique éparses, que l'on peut obtenir, la masse principale de ces investissements se dirige actuellement vers les États-Unis. Cela est dû à ce que non seulement la chute du dollar fait paraître bas les coûts de production aux États-Unis, mais les entreprises y trouvent un marché immense dans un environnement culturel, social et politique favorable. Par contraste, les pays méditerranéens offrent, certes, une main-d'œuvre bon marché, mais aussi un climat d'investissement qui va généralement en se détériorant et qui amène les entreprises suisses non seulement à suspendre les investissements nouveaux, mais quelquefois même à désinvestir. En raison de ce qui a été dit plus haut, cette évolution paraît regrettable et il s'agirait, semble-t-il, à la Confédération de faire ce qui est en son pouvoir pour renverser la tendance et encourager les entreprises suisses à se tourner un peu plus vers les pays méditerranéens.

10.4. Bien entendu, il ne saurait être question pour la Confédération d'aller vers le dirigisme en matière d'investissements, mais il semble qu'il serait possible pour les autorités fédérales d'étendre aux pays méditerranéens la garantie des risques à l'exportation²⁸ et d'intensifier les efforts pour conclure avec les pays méditerranéens des accords de protection des investissements. Proposer que la Confédération crée maintenant un deuxième type d'aide au développement serait totalement irréaliste. Mais on se demande s'il serait possible que les ressources considérables de la Banque Nationale soient utilisées pour des objectifs tels que ceux décrits plus haut, si les problèmes techniques (transformation notamment) peuvent être résolus, plutôt que d'être quasi entièrement investies dans des bons du Trésor américains ou des fonds gérés par d'autres, tels que la «facilité Witteveen» (à laquelle la Banque Nationale a contribué pour 1,8 milliard de francs environ²⁹). Ne pourrait-on par exemple envisager la création d'un fonds visant à aplanir les difficultés initiales des entreprises nouvellement établies et notamment contribuer à la formation de la main-d'œuvre dans les pays européens en voie de transformation structurelle? Il y a là des problèmes techniques sans doute difficiles qu'il faudrait étudier.

10.5. Il faudrait d'autre part éviter à tout prix de causer du tort à l'aide au développement au sens strict. Sur ce point, il semble que tout le monde soit d'accord.

11. Les «principes directeurs» ainsi suggérés devraient, de l'avis du sous-signé, guider l'action du Département politique au sein de l'administration fédérale, étant entendu que les urgences ne sont pas partout les mêmes et

27. Cf. DDS, vol. 27, doc. 163, dodis.ch/50143; doc. 175, dodis.ch/50145 et doc. 180, dodis.ch/50147.

28. Cf. DDS, vol. 27, doc. 114, dodis.ch/49960, note 10.

29. Cf. la notice de P.-L. Girard et P. Saladin à P. R. Jolles du 4 avril 1977, dodis.ch/52112; la notice de R. Probst du 28 septembre 1977, dodis.ch/49852 et la notice de E. Martin à J. Zwahlen du 6 novembre 1978, dodis.ch/52147.

qu'il convient de tenir compte non seulement des évolutions extérieures (p. ex. conditions d'accès des candidats méditerranéens aux communautés), mais également de l'état de l'opinion suisse et de celui des finances fédérales.