

Vendredi 28 septembre 1951.
Conférence de migrations à Naples.

Département de l'économie publique. Proposition du 20 septembre 1951.

Département de justice et police. Rapport joint du 24 septembre 1951.

Département politique. Rapport joint du 25 septembre 1951.

Département de l'économie publique. Avis du 25 septembre 1951.

Département des finances et des douanes. Rapport joint du 26 septembre 1951.

Le département de l'économie publique communique ce qui suit:

"Sur proposition du département de l'économie publique, le Conseil fédéral a décidé le 1er juin 1951 de se faire représenter à la Conférence des migrations, qui aura lieu du 2 au 16 octobre 1951, à Naples, sous les auspices de l'Organisation internationale du travail, et dont la tâche est avant tout d'établir un programme d'action pratique en vue de faciliter les migrations entre les pays d'Europe et d'Europe dans les pays d'outre-mer. L'Organisation internationale du travail ayant fait connaître aux gouvernements, par un mémorandum du 27 août 1951, la base sur laquelle la discussion pourrait s'engager, il est possible maintenant de tracer dans les grandes lignes l'attitude que la Suisse doit adopter en l'occurrence.

I.

Il existe dans plusieurs pays d'Europe des excédents de main-d'oeuvre parfois considérables, causés par des déplacements massifs de population à la suite de la guerre, par l'interruption ou la contraction des mouvements migratoires traditionnels et par l'augmentation des taux de natalité. Ces accroissements de population ne sont pas compensés partout par un accroissement correspondant de l'emploi et de la production. Une grande partie de ces travailleurs excédentaires ne pourra pas être intégrée dans l'économie européenne, malgré le haut degré d'activité dont bénéficient actuellement plusieurs pays d'Europe occidentale, et dès lors il ne restera guère d'autre moyen de résoudre la question que d'envisager l'émigration de cette main-d'oeuvre dans les pays d'outre-mer. On évalue à 3 ou 4 millions le nombre de personnes (travailleurs et membres de leurs familles) qui seraient actuellement disponibles pour l'émigration dans les pays d'Europe occidentale. Ce chiffre montre la gravité du problème. La présence de cette masse humaine que l'économie européenne n'arrive pas à absorber compromet indubitablement le relèvement des pays qui en ont la charge, et crée une situation préjudiciable à l'équilibre politique et social de ces pays.

D'autre part, plusieurs Etats d'outre-mer dont le territoire est encore peu peuplé seraient disposés à accroître leur population par l'immigration et ouvriraient donc volontiers leurs portes aux excédents de population des pays européens, composés en grande partie de travailleurs dont l'économie de ces Etats pourrait tirer profit. Toutefois, les mouvements migratoires ont été entravés jusqu'ici par de nombreuses difficultés d'ordre économique, financier et administratif. L'expérience montre que la plupart des pays intéressés n'arriveraient pas à résoudre ces difficultés par leurs propres moyens et que l'aide d'un organisme int



- 2 -

national est nécessaire pour rendre efficaces les efforts déjà accomplis et développer les mouvements migratoires dans toute la mesure qu'exige la situation tragique que nous venons de décrire.

II.

Cette conviction amène l'Organisation internationale du travail à proposer, dans le mémorandum susmentionné, la création d'une Administration internationale des migrations, qui lui serait rattachée et à laquelle participeraient tous les pays intéressés. Cette Administration aurait pour principal objectif de contribuer à la solution des problèmes urgents de main-d'oeuvre qui se posent en Europe, en favorisant par tous les moyens appropriés les migrations à l'intérieur de l'Europe et à destination d'autres continents. Son action serait subsidiaire, en ce sens qu'elle ne se substituerait pas aux gouvernements intéressés, mais interviendrait seulement à la demande de ces gouvernements pour les aider à appliquer leurs programmes respectifs de migrations, pour favoriser la conclusion d'accords bilatéraux et pour coordonner l'action des diverses organisations internationales qui s'occupent déjà de ce problème. Conformément à la nature de sa mission, l'Administration des migrations serait un organisme à court terme. On envisage une période initiale de cinq ans, au bout de laquelle on procéderait à une révision de la situation pour déterminer dans quelle mesure l'activité de cet organisme serait encore nécessaire.

L'Administration des migrations comporterait les organismes suivants:

un Conseil des migrations, composé de représentants de tous les Etats participant, serait chargé de formuler les lignes principales de la politique que devrait suivre l'Administration des migrations pour l'application de son programme, d'exercer les fonctions suprêmes en matière financière et la haute surveillance sur toute l'activité de l'organisme;

un Comité des migrations, composé de 12 membres nommés par le Conseil et représentant les Etats d'Europe et d'outre-mer les plus intéressés aux migrations européennes, aurait pour tâche d'aider à la mise en oeuvre des décisions politiques prises par le Conseil des migrations et de suivre de plus près l'activité de l'administration;

un Comité consultatif, composé de représentants des organisations non gouvernementales directement intéressées aux mouvements migratoires, donnerait des consultations au Conseil des migrations et l'assisterait dans les questions relevant de ces organisations;

- 3 -

l'Administration des migrations proprement dite, c'est-à-dire l'organisme chargé de l'exécution du programme d'action, serait placée sous la responsabilité du directeur général du Bureau international du travail, qui aurait en même temps la charge de secrétaire général du Conseil des migrations et qui déléguerait les fonctions d'exécution à un administrateur nommé par lui.

III.

L'Administration des migrations accomplirait, en collaboration avec les pays et les organisations intéressés, toutes les tâches nécessaires pour faciliter les déplacements de migrants. Parmi les mesures envisagées, le mémorandum prévoit que l'Administration des migrations élaborera des plans et des projets concrets relatif à l'immigration de travailleurs et à la colonisation et qu'elle favorisera la conclusion d'accords entre pays d'immigration et d'émigration. En outre, elle instituera un service de renseignements destiné à faire connaître les possibilités d'immigration aux personnes désireuses d'émigrer; elle organisera ou aidera à organiser et à faire fonctionner des centres de rassemblement ou de sélection; elle participera, le cas échéant, aux opérations de pré-sélection, de sélection et de recrutement, organisera ou aidera à organiser et à faire fonctionner des services de formation et de rééducation professionnelle destinés spécialement à faciliter les mouvements migratoires. Elle pourra aussi instituer ou aider à instituer et à appliquer toutes mesures ou dispositions relatives aux transports d'émigrants, organiser ou aider à organiser et à mettre en oeuvre, dans les pays d'immigration, des services destinés à accueillir et à placer les travailleurs migrants. L'élément essentiel du projet du Bureau international du travail est cependant l'institution d'un Fonds d'assistance aux migrations qui aidera, au besoin, les migrants quittant l'Europe pour d'autres continents à payer leurs frais de transport et les frais connexes, en complétant, par des prêts et des subventions, les autres fonds dont ces migrants pourraient disposer pour couvrir leurs frais d'émigration, par exemple les fonds fournis par les gouvernements et les institutions nationales ou les fonds émanant des migrants eux-mêmes. Si l'expérience devait montrer la nécessité et la possibilité de prendre de telles mesures, et sous réserve de l'approbation du Conseil des migrations, le Fonds d'assistance pourrait contribuer plus tard à couvrir d'autres frais, par exemple ceux qui seraient occasionnés par l'établissement de colonies, l'achat d'outils aratoires et de bétail, ainsi que par le transport des migrants à l'intérieur de l'Europe. Les prêts et les subventions du Fonds d'assistance seraient accordés non aux migrants eux-mêmes, mais à des gouvernements ou à des institutions officielles ou non gouvernementales agréées.

IV.

Les moyens financiers dont l'Administration des migrations aura besoin pour s'acquitter de ses tâches et pour accorder

- 4 -

les prêts ou subventions prévus seront fournis par les gouvernements faisant partie de l'organisation à créer. Tout Etat adhérent à l'Administration des migrations devra s'engager à participer au financement des dépenses par une contribution annuelle au budget établi pour couvrir les dépenses administratives et les dépenses qui seront rendues nécessaires par l'action de l'Administration; il devra en outre contribuer à la constitution du Fonds d'assistance pour les migrations et, au besoin, participer financièrement aux charges de l'organisme de toute autre manière qui pourrait être convenue.

Ainsi, outre les dépenses causées par sa propre activité, l'Administration des migrations supporterait une partie des dépenses effectuées par les institutions nationales, internationales et non gouvernementales pour des activités découlant de la réalisation de l'ensemble du programme.

Selon les estimations du mémorandum, la constitution du Fonds d'assistance exigerait un montant total de 100 à 130 millions de \$\$. Ce montant ne devrait pas être souscrit intégralement en une seule fois, mais par tranches échelonnées sur cinq ans. En outre, le coût des activités de l'Administration des migrations est évalué pour la première année à près de 11 millions de \$\$. Il est à présumer que ce montant sera plutôt plus élevé pour les années suivantes.

Pour la première année, les gouvernements auraient à fournir environ 35 à 40 millions de \$ et, pour les années suivantes, de 30 à 35 millions de \$ au minimum. Il s'agirait dans l'ensemble d'une dépense s'élevant à près de 200 millions de \$ pour les cinq ans. A vrai dire, les évaluations de dépenses du mémorandum sont sujettes à discussion et les montants indiqués sont en général des minimums qui seront vraisemblablement dépassés.

Le mémorandum ne précise pas de quelle façon les sommes à souscrire seront réparties entre les Etats participant. Il est simplement prévu pour le moment que le Conseil des migrations négociera le montant de la contribution de chaque gouvernement et sa participation au Fonds d'assistance.

V.

La création d'un organisme international est, à notre avis, la solution la mieux appropriée et probablement la seule qui, dans les circonstances actuelles, puisse permettre de surmonter les difficultés dont l'action isolée des gouvernements et des organisations internationales intéressées n'a pu avoir raison jusqu'ici. Cette création paraît d'autant plus nécessaire que l'Organisation internationale des réfugiés doit cesser son activité et ne serait d'ailleurs guère en mesure de résoudre des difficultés relatives à des mouvements migratoires qui comprennent des travailleurs ap-

partenant à d'autres milieux que ceux dont elle s'occupe actuellement. L'existence en Europe occidentale d'un excédent de population en grande partie déracinée et sans formation professionnelle correspondant aux besoins de l'économie risque à la longue de mettre en danger l'équilibre moral et politique des pays qui nous entourent, sans parler des charges financières qu'elle entraîne. L'expérience montre que les travailleurs intellectuels ou manuels livrés à une oisiveté prolongée peuvent devenir une proie facile pour les fauteurs de troubles et les mouvements extrémistes de notre époque. Les gouvernements les plus directement intéressés n'ayant jusqu'ici réussi qu'en partie, avec l'aide d'organismes internationaux comme l'Organisation internationale des réfugiés, à libérer l'Europe par le moyen de l'émigration du poids de cette lourde charge, ils ont fait appel d'une manière toujours plus pressante au concours de l'Organisation internationale du travail. Reconnaissant la nécessité d'entreprendre le plus rapidement possible, avec le concours des nations européennes et des pays d'immigration d'outre-mer, une oeuvre commune susceptible de résoudre ce grave problème, l'Organisation internationale du travail, après avoir étudié la question sous ses divers aspects, a finalement élaboré un projet sur lequel la Conférence des migrations est appelé à délibérer.

Etant donné la portée générale de ce problème, qui intéresse au premier chef l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche, mais aussi l'Europe occidentale dans son ensemble, on ne comprendrait sans doute pas que la Suisse, qui n'a pas souffert de la guerre comme la plupart des autres Etats, ne participe pas à une oeuvre destinée au relèvement et à la consolidation de l'Europe occidentale. Il s'agit du reste d'une oeuvre éminemment humanitaire, dont la réalisation s'impose à cause de la situation économique extraordinaire existant aujourd'hui dans la plupart des pays et de la nécessité de s'entr'aider dans laquelle ils se trouvent par suite des événements politiques. La Suisse ne peut donc à notre avis qu'adopter une attitude positive à l'égard de l'institution dont la création est envisagée.

Au surplus, si actuellement l'émigration suisse a une importance limitée et, vu son caractère particulier, peut se passer du concours d'un organisme international, il n'est pas impossible que l'Administration des migrations puisse nous rendre des services dans le cas où nous devrions par la suite développer nos mouvements migratoires. D'ailleurs, même si la Suisse n'avait pas besoin de recourir à l'aide de cet organisme, il serait indispensable qu'elle y soit représentée pour veiller à ce que son activité n'ait pas de répercussions fâcheuses sur nos propres intérêts.

La délégation suisse devra s'efforcer d'obtenir que la nouvelle institution reçoive une organisation appropriée et s'efforce de travailler rationnellement, de façon que les frais d'administration constituent une part aussi restreinte que possible des sommes mises à sa disposition.

Il n'est pas possible pour l'instant d'évaluer exactement les charges financières que notre participation à l'Administration des migrations pourra imposer à la Suisse. On ne connaît en effet pas encore le barème selon lequel la dépense totale sera répartie entre les gouvernements. En outre, les évaluations du Bureau international du travail ne semblent pas définitives et doivent donc être soumises encore à un examen approfondi au cours de la conférence de Naples. La délégation suisse s'efforcera de faire toute la lumière sur ce point et d'obtenir que le Bureau international du travail soumette des évaluations sur lesquelles les gouvernements puissent faire fond lorsqu'il s'agira de savoir s'il convient d'adhérer à la nouvelle organisation. La Suisse ayant déjà coopéré et continuant à coopérer financièrement à diverses oeuvres d'entr'aide nationales ou internationales qui contribuent à faciliter l'émigration outre-mer des surplus de population européenne, il conviendra d'obtenir que les montants très appréciables versés à ce titre soient portés en compte lors de la répartition entre les gouvernements des charges de l'Administration des migrations.

La Conférence des migrations, après avoir examiné le projet de l'Organisation internationale du travail et l'avoir éventuellement amendé, aura à se prononcer au sujet de la création de l'Administration des migrations. Si ce projet est approuvé, il sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail, qui décidera s'il convient d'autoriser le directeur général à demander aux gouvernements intéressés de prendre part à son exécution. C'est à ce moment-là que le Conseil fédéral et, éventuellement, le Parlement auront à se prononcer définitivement sur la participation de notre pays.

VI.

Par décision du 1er juin 1951, le Conseil fédéral a désigné comme membres de la délégation suisse qui se rendra à Naples MM. Max Kaufmann, directeur de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, chef de la délégation, Albert Jobin, 1er chef de section et Roger Merlin, 2e adjoint du même office. Nous avons réservé, dans notre rapport au Conseil fédéral, la possibilité de faire appel au concours du département politique pour compléter la délégation, lorsque les sujets qui seront débattus à la Conférence des migrations seraient mieux connus. Il apparaît maintenant que la participation de ce département est nécessaire, étant donné la portée générale du projet qui sera examiné à Naples. Le département politique se fera donc représenter au sein de la délégation par M. Hans Cramer, 2e secrétaire à la légation de Suisse à Rome, auquel sera substitué, si les circonstances le demandent, M. Carlo Fedele, 2e secrétaire de légation au département politique.

Le département politique s'associe à la proposition présentée par le département fédéral de l'économie publique.

Dans son rapport joint le département de justice et police communique ce qui suit:

"Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement wurde zu der vorbe-sprechenden Konferenz der interessierten Departemente nicht einge-laden. Es hatte somit keine Gelegenheit, im Vorbereitungsstadium seine Meinung zu äussern. Wir möchten uns deshalb heute auf einige wenige grundsätzliche Ueberlegungen beschränken, die von der schwei-zerischen Delegation in Neapel unseres Erachtens mitberücksichtigt werden sollten.

Wir können uns der Auffassung anschliessen, dass eine inter-nationale Organisation, die sich mit den Wanderungsbewegungen be-fasst, notwendig ist. Wir haben aber Bedenken, wenn diese Organi-sation in ein enges Abhängigkeitsverhältnis zum internationalen Arbeitsamt gelangt. Die internationale Arbeitsorganisation hat sich neben anderm mit Fragen der richtigen Verteilung der Arbeits-kräfte zu befassen. Die Gefahr besteht, dass die neue Organisation, unter dem Einflusse des internationalen Arbeitsamtes, die Wande-rungsbewegungen ebenfalls zur Hauptsache nach dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarktes behandelt. Die Gefahr ist gross, dass andere Aspekte, vor allem humanitäre Ueberlegungen, stark in den Hinter-ground treten. Uns scheint aber, dass neben der Förderung der Aus-wanderung von Angehörigen verschiedener europäischer Länder vor allem das Problem, wo und wie andernorts Flüchtlinge angesiedelt werden sollten, gelöst werden muss. Wenn sich die neue Organisation nicht vornehmlich um diese Aufgabe kümmert und die damit verbun-denen sozialen Probleme zu lösen versucht, befürchten wir, dass sie den hohen Anforderungen, die an einen solchen internationalen Apparat gestellt werden müssen, nicht gewachsen sein wird. Schon bei der Internationalen Flüchtlingsorganisation musste immer wieder da-für gekämpft werden, dass sie die menschlichen Gesichtspunkte in den Vordergrund stellte und ob den rein technischen Transportfragen nicht vergass, dass die zu Transportierenden geplagte Menschen mit all ihren Nöten und Sorgen waren. Wenn durch die ständige Kritik er-reicht wurde, dass diesen menschlichen Gesichtspunkten im grossen und ganzen Rechnung getragen wurde, lag wohl einer der Hauptgründe darin, dass sich die Tätigkeit der IRO eben nicht ausschliesslich auf die Organisation der Auswanderungstransporte beschränkte. Die IRO hatte sich im Gegenteil intensiv mit andern Problemen zu befas-sen. Wir erinnern bloss an die Frage der Unterbringung vieler tau-sende von körperlich behinderten Flüchtlingen (Kranken, Invaliden, Alten), die für die Auswanderung nicht in Frage kommen.

Wir halten dafür, dass der schweizerischen Delegation Weisung erteilt werden sollte, im Rahmen des Möglichen dahin zu wirken, dass die neue Organisation, die geschaffen werden soll, vom inter-nationalen Arbeitsamt unabhängig bleibt. Wir denken uns eine Orga-nisation in der Rechtsform der Internationalen Flüchtlingsorgani-sation, an der auch Nichtmitgliedstaaten der UNO teilnehmen können. Jedenfalls sehen wir vorläufig die Notwendigkeit nicht ein, diese Organisation in die Abhängigkeit des internationalen Arbeitsamtes zu bringen. Die Zusammenarbeit kann auch in anderer Form gesichert werden.

Schliesslich möchten wir festhalten, dass unser Land an einer solchen neuen Organisation wohl zur Zeit nicht wegen der Auswanderung von Schweizerbürgern interessiert ist. Dagegen lebt bei uns immer noch eine grössere Zahl von Flüchtlingen, die früher oder später zur Auswanderung gezwungen sind. Auch kommen alle Monate einige dazu; je nach den weltpolitischen Ereignissen kann uns die nächste Zeit sogar neue grössere Wellen von Flüchtlingen bringen, die wir gerne mit Hilfe einer internationalen Organisation weiterbringen würden. Wir sind also nicht unwesentlich interessiert, wie die Organisation ausgestaltet werden soll und welche Aufgaben ihr überbunden werden. Das Departement würde es deshalb begrüessen, wenn es bei der weiteren Behandlung der Frage beigezogen würde.

Wir beantragen, die Instruktionen der schweizerischen Delegation für die Konferenz in Neapel in diesem Sinne zu ergänzen."

En date du 25 septembre 1951 le département de l'économie publique fait part de ce qui suit:

"Nach Empfang des Mitberichtes hat eine Besprechung stattgefunden zwischen dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, der Abteilung für Internationale Organisationen des Politischen Departementes, und der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes. Die Aussprache führte zu einer Verständigung dahingehend, dass den Instruktionen des Antrages eine neue Ziffer folgenden Inhalts beizufügen sei:

"En ce qui concerne le problème des réfugiés, la délégation s'inspirera de la ligne de conduite qu'ont toujours suivie les représentants de notre pays à l'égard de ce problème. Il sera particulièrement tenu compte de son aspect humanitaire."

Dieser Passus erhielt die Ziffer 5 und die bisherige Ziffer 5 würde zu Ziffer 6.

Das eidg. Volkswirtschaftsdepartement ist mit dieser Regelung einverstanden und beantragt dem Bundesrat, die Instruktionen im erwähnten Sinne zu ergänzen."

D'entente avec le département politique et le département des finances et des douanes, il est dès lors

d é c i d é

de donner à la délégation qui représentera la Suisse à la Conférence des migrations les instructions suivantes:

1. Sous réserve que la plupart des pays intéressés à l'émigration et à l'immigration approuvent en principe le projet d'Administration des migrations, dans le cadre de l'Organisation internationale du travail, la délégation suisse pourra également y donner son adhésion, ce qui comporterait la participation de la Suisse à l'Administration des migrations. Elle réservera cependant l'approbation du gouvernement suisse.

2. Au cas où la Conférence des migrations se préoccuperait de la répartition des sièges au Comité des migrations, la délégation suisse tâchera d'obtenir que la Suisse y soit représentée,

- 9 -

afin qu'elle soit en mesure d'exercer son influence sur l'application du programme des migrations et sur l'appareil administratif.

3. La délégation suisse veillera cependant à ce que le programme prévu par l'Organisation internationale du travail ne subisse pas de modification fondamentale qui pourrait alourdir le fonctionnement de l'Administration des migrations ou augmenter ses charges dans une mesure disproportionnée au but à atteindre.

4. La délégation suisse s'efforcera d'obtenir des éclaircissements sur la répartition entre les pays participant des dépenses d'administration et des versements au Fonds d'assistance, et d'obtenir que le principe de la répartition soit déjà défini dans la mesure du possible à Naples afin que les gouvernements puissent prendre position avant que le projet leur soit officiellement présenté.

5. En ce qui concerne le problème des réfugiés, la délégation s'inspirera de la ligne de conduite qu'ont toujours suivie les représentants de notre pays à l'égard de ce problème. Il sera particulièrement tenu compte de son aspect humanitaire."

6. La délégation suisse est complétée par M. Hans Cramer, 2e secrétaire à la légation de Suisse à Rome, auquel sera substitué, si les circonstances le demandent, M. Carlo Fedele, 2e secrétaire de légation au département politique. M. Merlin, empêché pour cause de maladie, sera remplacé par M. Grever, juriste à l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Extrait du procès-verbal au département de l'économie publique (secrétariat général 2, office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail 5, division du commerce), au département politique, au département de justice et police et au département des finances et des douanes.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Ch. Ock