

S. R. 41 11 J

OFFICE FEDERAL DE L'INDUSTRIE,
DES ARTS ET METIERS ET DU TRAVAILOFFICE FEDERAL
DES ASSURANCES SOCIALESPOLICE FEDERALE DES
ETRANGERS

Les pourparlers italo-suisse
sur
les assurances sociales et l'immigration

I.

A la demande du Gouvernement italien, des pourparlers ont été ouverts entre la Suisse et l'Italie, au printemps 1961, en vue de la revision de la convention du 17 octobre 1951, relative aux assurances sociales, et de l'arrangement du 22 juin 1948, relatif à l'immigration des travailleurs italiens en Suisse.

Pour des raisons d'ordre technique, le problème des assurances sociales et celui de l'immigration ont été traités, du côté suisse, par deux délégations distinctes, l'une présidée par M. Saxer, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, et l'autre par M. Holzer, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, avec le concours de M. Maeder, directeur de la Police fédérale des étrangers. Du côté italien, en revanche, les délégués furent placés, pour les deux négociations, sous la direction du Ministre Pazzaglia, directeur général adjoint de l'émigration au Ministère des affaires étrangères. Malgré l'existence de deux délégations suisses, les pourparlers ont été menés parallèlement sur les deux objets, s'agissant de questions connexes et étroitement liées quant à l'issue des négociations. Le Conseil fédéral a d'ailleurs fait savoir au Gouvernement italien qu'il se réserve de ratifier simultanément les deux nouveaux accords.

Dans le domaine des assurances sociales, les délégations suisse et italienne se sont réunies à Berne en mars 1961, puis à Rome en juillet. Ces deux premières phases des pourparlers ont permis d'établir un projet de convention destinée à remplacer celle de 1951, projet qui accorde aux ressortissants italiens en Suisse des améliorations des plus sensibles par rapport à leur statut actuel en les mettant au bénéfice de l'égalité de traitement complète avec les nationaux en ce qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, l'assurance contre les accidents professionnels, les accidents non professionnels et les maladies professionnelles, ainsi qu'en matière d'allocations familiales du régime agricole fédéral.

Il est bon de préciser que cette égalité de traitement signifie notamment pour les ressortissants italiens

- le droit aux prestations ordinaires de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité après une seule année de cotisations;
- l'octroi sous réserve de certaines conditions de séjour des prestations extraordinaires de ces assurances;
- la suppression de la réduction d'un quart des prestations de l'assurance des accidents non professionnels;
- le versement des allocations pour enfants du régime fédéral d'allocations familiales dans l'agriculture également pour les enfants demeurés en Italie.

En revanche, il ne fut pas possible de trouver immédiatement des solutions aux demandes italiennes relatives au versement des allocations familiales dans les secteurs non agricoles, et à l'introduction de l'assurance-maladie obligatoire pour les travailleurs italiens en Suisse.

Dans le domaine de l'immigration, la délégation suisse rencontra la délégation italienne à Rome en juin 1961. Cette première prise de contact permit d'établir exactement la portée des revendications italiennes et de constater que certaines d'entre elles soulevaient des problèmes très délicats pour les autorités suisses et que, dans tous les cas, une étude approfondie en était nécessaire. Sur ce point également, les pourparlers durent être interrompus, pour permettre à la délégation suisse de procéder à un nouvel examen des propositions italiennes.

Sur entente des deux gouvernements, les pourparlers ont repris à Berne, le 23 novembre, tant pour les assurances sociales que pour l'immigration. Malgré les nouvelles concessions faites par la délégation suisse en matière d'assurances sociales, notamment dans le domaine des allocations familiales et de l'assurance-maladie, l'accord n'a pu se faire et, sur l'initiative de la délégation italienne, les pourparlers ont été suspendus sine die, le 28 novembre, sans même que les questions d'immigration aient pu être examinées à nouveau.

La cause de l'échec réside dans les prétentions italiennes visant les allocations familiales et l'assurance-maladie, prétentions qui excèdent de beaucoup les possibilités offertes par le régime en vigueur en Suisse.

II.

Le versement des allocations familiales dans les secteurs non agricoles est régi par les lois cantonales existant en la matière et, dans bon nombre de branches professionnelles,

par les conventions collectives de travail. En règle générale, ces allocations sont versées aux travailleurs, suisses et étrangers, dont les familles résident en Suisse. En revanche, les familles résidant à l'étranger ne sont pas prises en considération. Les autorités italiennes ont fait valoir que cette situation^{est} inéquitable, d'autant que les travailleurs italiens n'obtiennent l'autorisation de se faire rejoindre en Suisse par leurs familles qu'après un délai plus ou moins long.

Les autorités fédérales ont témoigné d'une grande compréhension pour ce point de vue, mais la question échappant au droit fédéral, elles considèrent qu'il n'est pas possible de la régler par une disposition de la convention et d'imposer ainsi des obligations aux cantons et aux employeurs. En revanche, poursuivant leurs efforts, elles sont intervenues auprès des cantons dans le but de parvenir à une solution convenant aux deux parties. Ces démarches ont eu des résultats fort satisfaisants; elles ont démontré que les cantons sont disposés à modifier les lois existantes de manière à permettre le versement des allocations pour enfants en faveur des travailleurs italiens dont les familles sont en Italie, de sorte qu'une réglementation de ce genre, qui n'est actuellement en vigueur que dans deux cantons, sera étendue pratiquement à tous. De même les associations professionnelles intéressées, qui ont été pressenties sur ce point, consentiraient à modifier dans le même sens les conventions collectives de travail qui restreignent le versement d'allocations aux enfants résidant en Suisse. La délégation suisse était donc en mesure d'assurer la délégation italienne que les autorités fédérales interviendraient auprès des cantons et des associations professionnelles pour les amener à donner suite à cette demande italienne. Ceux-ci ayant déjà donné leur assentiment de principe, il y avait de très fortes chances que le voeu italien puisse se réaliser d'une manière générale, mais la matière n'étant pas de leur compétence, les autorités fédérales ne pouvaient évidemment pas donner de garantie absolue à cet égard.

III.

En matière d'assurance-maladie, la délégation italienne demandait l'introduction d'une obligation générale pour les employeurs suisses d'assurer contre la maladie les travailleurs italiens qu'ils occupent, de même que les familles de ces travailleurs, qu'elles résident en Suisse ou en Italie. Les primes d'assurance pour les travailleurs et leurs familles auraient dû être mises par moitié à la charge des employeurs. Cette demande était motivée essentiellement par le fait que ces dispositions seraient conformes à la réglementation italienne, ainsi qu'à la réglementation convenue par l'Italie avec les principaux pays d'immigration européens, notamment avec les pays du Marché commun.

En Suisse, l'institution de l'assurance-maladie a un caractère tout différent. Il n'existe pas, en vertu de la législation fédérale, d'obligation de s'assurer contre la maladie et les autorités fédérales ne peuvent introduire une telle obligation. En revanche, cette compétence appartient aux cantons et une partie d'entre eux a déjà introduit, sous une forme ou sous une autre, une assurance obligatoire à laquelle les travailleurs italiens sont assujettis comme les nationaux. D'autre part, un grand nombre de conventions collectives et de contrats-types de travail astreignent les salariés à s'assurer contre la maladie et prévoient même une contribution de l'employeur au paiement des primes d'assurance. C'est en particulier le cas dans les branches professionnelles où les travailleurs italiens sont les plus nombreux, notamment dans l'industrie du bâtiment, l'industrie hôtelière et l'agriculture. Ainsi, on peut affirmer qu'en fait la plus grande partie des travailleurs italiens est assurée, au même titre que les nationaux, contre la maladie.

Certaines lacunes subsistant néanmoins, la délégation suisse a déclaré que les autorités fédérales feraient leur possible pour les combler par les moyens dont elles disposent: intervention auprès des cantons ne connaissant pas l'assurance-maladie obligatoire pour les amener à faire en sorte que les travailleurs étrangers soient assurés, intervention dans le même sens auprès des associations patronales.

Finalement, désirant faire un effort maximum pour garantir l'assurance de tous les travailleurs italiens en Suisse contre la maladie, la délégation suisse s'est déclarée prête à examiner avec les cantons et les associations professionnelles, la possibilité d'introduire dans la convention sur les assurances sociales une clause stipulant que lorsque les travailleurs italiens ne sont pas déjà, en vertu de dispositions légales ou de conventions collectives de travail, au bénéfice d'une assurance des soins médico-pharmaceutiques au sens de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, leur employeur doit conclure pour eux une telle assurance, mais peut déduire de leur salaire la cotisation nécessaire.

Les autorités suisses ne peuvent envisager de mettre obligatoirement tout ou partie des primes d'assurance à la charge des employeurs, dans les branches professionnelles où ce n'est pas déjà le cas en vertu d'une convention collective ou d'un contrat-type de travail. Une telle mesure, applicable à la main-d'oeuvre italienne, constituerait une discrimination inacceptable envers les travailleurs suisses employés dans les mêmes conditions.

De même, il n'est pas concevable que les autorités suisses introduisent une obligation pour les employeurs occupant des travailleurs étrangers d'assurer contre la maladie les familles de ces travailleurs, qu'elles résident en Suisse ou en

Italie, et encore moins de supporter les primes à payer à cet effet. Sans compter que le droit suisse ne connaît pas le système de l'assurance familiale pratiqué en Italie, une telle innovation ne serait acceptée ni par les employeurs, ni par les travailleurs suisses qui se verraient ainsi discriminés d'une manière flagrante.

Il faut néanmoins relever que, si le problème des familles de travailleurs italiens est essentiellement un problème concernant l'Italie, les autorités fédérales ne s'en désintéressent pas pour autant. Au contraire, celles-ci se sont déclarées d'accord de collaborer à la recherche d'une solution qui permettrait aux ressortissants italiens d'assurer volontairement leurs familles demeurées en Italie auprès de l'Istituto nazionale assicurazioni malattie et elles ont offert leurs bons offices pour la réalisation d'une réglementation de ce genre.

IV.

Les concessions envisagées par la Suisse dans le domaine des assurances sociales auraient^{eu} pour effet d'établir l'égalité de traitement complète entre les travailleurs italiens et les suisses. Si la délégation italienne n'a pu se contenter de cette perspective, c'est sans doute par suite d'une méconnaissance de la situation sociale existant en Suisse et d'une opposition des conceptions fondamentales admises dans les deux pays en ce qui concerne le rôle du régime de sécurité sociale.

En effet, il est bien évident qu'en matière de politique sociale, les deux pays partent de principes différents.

En Italie, le salaire est généralement bas, mais il est complété par des prestations sociales relativement élevées. La charge de ces prestations pèse sur les employeurs et représente une forte proportion des salaires. En Suisse, par contre, les salaires sont proportionnellement plus élevés et, dès lors, ils permettent aux travailleurs de payer eux-mêmes par exemple tout ou partie des primes de l'assurance-maladie et de participer d'autre part à des institutions de prévoyance complémentaires (caisses de pensions d'entreprises, assurances de groupes etc.).

Par ailleurs, nos employeurs et nos travailleurs estimant qu'une partie de la prévoyance sociale peut faire l'objet d'une réglementation commune entre eux, donnent souvent, pour régler leurs relations dans certaines matières touchant la sécurité sociale, la préférence à l'entente directe et volontaire, c'est-à-dire aux conventions collectives de travail. Il en résulte qu'en Suisse l'un des instruments du progrès social est l'entente entre les organisations d'employeurs et

de salariés. Si l'on veut donc se faire une idée exacte de la situation sociale des travailleurs en Suisse comparative-ment aux autres pays, il ne faut pas seulement confronter les législations, mais il faut aussi tenir compte du droit conventionnel, qui a pris un développement et une importance qu'on ne soupçonne pas à l'étranger.

Si l'on tient compte de ces divers facteurs, on constatera que l'ensemble des avantages matériels obtenus par les travailleurs italiens en Suisse n'est en tout cas pas inférieur à ceux auxquels ils pourraient prétendre en Italie. Cette situation est bien illustrée par le fait que si la Suisse ne transfère pas en Italie autant de prestations sociales que le désirerait le Gouvernement italien, le montant des salaires transférés annuellement dans ce pays s'élève à 500 ou 600 millions de francs suisses. Il ne s'agit pas de mettre en cause le système italien de sécurité sociale qui répond à des conditions sociales propres à l'Italie. Mais il est permis d'affirmer que, dans l'ensemble, le régime social de la Suisse supporte aisément la comparaison avec celui de la plupart des autres pays, même parmi les plus avancés.

D'autre part, les travailleurs italiens bénéficient également du principe de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne leurs conditions de travail en général, y compris les salaires, ainsi qu'il est déjà stipulé dans l'arrangement de 1948 sur l'immigration. Avant d'accorder des autorisations de séjour aux travailleurs étrangers, les autorités suisses vérifient si les conditions offertes par l'employeur sont conformes aux normes en vigueur, notamment aux dispositions des conventions collectives et des contrats-types de travail et aux usages professionnels^{et} locaux. Ce contrôle est sévère et aucune autorisation n'est accordée lorsque les conditions d'engagement ne sont pas satisfaisantes. Au surplus, le travailleur étranger est protégé, comme le national, contre les abus. Il peut notamment recourir, dans toute la mesure prévue par les lois suisses, aux tribunaux et aux autorités administratives, pour faire valoir ses droits. Bien plus, l'arrangement de 1948 prévoit un droit d'intervention pour l'Ambassade d'Italie à Berne, qui peut saisir les autorités fédérales des réclamations dont elle a connaissance et provoquer ainsi l'ouverture d'une enquête permettant d'écarter les abus signalés.

V.

Ainsi, les travailleurs italiens en Suisse jouissent dans l'ensemble d'une situation satisfaisante et pareille à celle des nationaux. On peut admettre qu'ils ne sont pas, sauf exception, mécontents de leur sort, puisque notre économie peut en engager chaque année davantage et que, cette année, leur nombre a atteint un sommet qu'il paraît difficile de dépasser. En août dernier, on dénombrait environ 500'000 travailleurs étran-

gers sous contrôle de la police des étrangers, dont à peu près 400.000 étaient de nationalité italienne. Il est intéressant de relever à cet égard que la plus grande partie des travailleurs italiens immigrèrent en Suisse spontanément et sans l'intervention des pouvoirs publics. Le fait que bon nombre d'entre eux reviennent régulièrement dans notre pays prouve qu'ils apprécient nos conditions de travail et d'existence.

Certes, la législation sociale suisse, de même que celles des autres pays, comporte encore des lacunes dont les autorités et le peuple suisses sont conscients et qu'ils s'efforcent de faire peu à peu disparaître. Dans la mesure où ces lacunes touchent particulièrement les travailleurs étrangers, la Suisse est prête à examiner ce qu'elle peut faire pour y remédier par des moyens propres à son régime juridique et social. C'est dans cet esprit que les autorités fédérales ont abordé les négociations italo-suissees qui viennent d'être interrompues. Elles sont d'ailleurs toujours disposées à reprendre ces discussions et à chercher avec la délégation italienne des solutions de compromis qui tiennent compte des soucis et des vœux légitimes des travailleurs italiens, sans toutefois porter atteinte au principe fondamental de l'égalité de traitement, comportant la non-discrimination des nationaux. En revanche, il ne leur sera jamais possible d'accepter des propositions qui auraient pour effet d'ajouter aux avantages propres au système suisse des salaires et des assurances sociales des prestations supplémentaires correspondant à celles qui sont prévues par le régime italien de la sécurité sociale. Elles établiraient ainsi une inégalité au désavantage des travailleurs suisses, inégalité qui ne pourrait être acceptée par les organisations ouvrières suisses et ne manquerait pas, tôt ou tard, de mettre en danger la paix sociale et les bonnes relations entre la Suisse et l'Italie.

La Suisse reste aussi prête à examiner les questions qui sont en rapport avec la révision de l'arrangement italo-suisse relatif à l'immigration et qui, par suite de l'interruption des pourparlers, n'ont pu être traitées en novembre dernier. Il s'agit surtout des questions concernant les contrats de travail, l'assurance-chômage, le logement, la visite sanitaire, l'établissement, le regroupement familial et le statut des saisonniers. Des progrès ont déjà été réalisés dans ce domaine au cours des mois écoulés et les autorités suisses sont en principe désireuses de continuer à améliorer la situation des travailleurs étrangers en Suisse. Toutefois il ne faut pas oublier que leur bonne volonté est étroitement limitée par la situation particulière de notre pays. Celui-ci doit faire face à des difficultés considérables par suite de la présence sur son sol d'un nombre extrêmement élevé d'étrangers dont la masse excéderait à la longue ses possibilités d'absorption et d'assi-

milation. Dans l'examen des questions de main-d'oeuvre étrangère, les autorités suisses doivent dès lors tenir particulièrement compte des conséquences de l'immigration étrangère du point de vue démographique, politique et social.

11 décembre 1961

CJ/jl