Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 86 (1994)

Artikel: Politiques à l'égard des étrangères et des étrangers : réforme en vue
Autor: Aeschbach, Karl
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-386472

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

crimes contre l'humanité;
– celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public,
sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.»

Politique à l'égard des étrangères et des étrangers: réforme en vue

Karl Aeschbach*

Restée à l'écart de la Communauté européenne (l'actuelle Union européenne, UE), la Suisse n'a pas franchi l'étape la plus significative de l'après-guerre: l'entrée en vigueur de la libre circulation des travailleuses et des travailleurs. Les expériences faites au sein de l'UE et leurs développements durant les trente dernières années ne sont en effet restés, pour la Suisse, que des idées étrangères et menaçantes. Bien que la pratique européenne ait montré que le flux migratoire entre les pays concernés est resté faible (les pays de l'UE continuent à compter deux tiers d'immigrant(e)s non ressortissants de l'UE), la Suisse s'est cantonnée dans sa marginalité. Dans le domaine de la politique à l'égard des étrangères et des étrangers, le «Sonderfall» suisse persiste et résiste.

Effets sociaux sous-estimés

Le traité sur l'Espace économique européen (EEE) devait permettre de relier la politique suisse à l'égard des étrangères et des étrangers à celle qui est pratiquée dans le reste de l'Europe: à la fin d'une phase de transition de cinq ans, la libre circulation des travailleuses et des travailleurs devait être chose faite et le statut de saisonnier aboli.

* Secrétaire de l'Union syndicale suisse (USS) où il est responsable des questions concernant la main-d'œuvre et la population étrangère.

Le parlement a compris trop tard l'importance fondamentale de mesures de protection sociale d'accompagnement, et la votation sur l'EEE s'en est ressentie: nombreux furent en effet les travailleuses et les travailleurs à craindre davantage le dumping salarial (en particulier dans les régions frontalières) que l'éventuelle immigration qu'aurait provoquée l'EEE.

Suite à la demande insistante de l'USS, le parlement a bien fini par adopter deux motions qui permettent plus facilement de conférer une force obligatoire aux conventions collectives de travail et qui, par conséquent, rendent possible l'instauration de salaires cantonaux minimaux en cas de dumping salarial. Malheureusement, ces décisions sont tombées si tard que l'opinion publique n'en a guère pris connaissance. Les mesures sociales d'accompagnement devront dès lors être contraignantes et connues suffisamment tôt avant un éventuel nouveau scrutin sur l'Europe.

Libre circulation malgré le non à l'EEE?

Après le non à l'EEE, nous devons, pour l'instant, continuer de nous accommoder de la triste situation dans laquelle se trouve la politique à l'égard de la population étrangère. Pourtant, le débat sur l'EEE a mis en mouvement un certain processus: les autorités et une partie des employeurs ont pris conscience du fait qu'une réforme en profondeur de cette politique est devenue incontournable.

Le statut de saisonnier constitue l'obstacle clé à une modernisation de cette politique. Ce statut a été créé pour répondre aux besoins des branches saisonnières, et en particulier aux besoins des régions de montagne. Il y a des années que les syndicats rappellent que les avantages supposés du statut de saisonnier ont un prix économique et humain bien plus élevé. Pourtant, ce n'est qu'aujourd'hui que les représentant(e)s du monde scientifique et des autorités sont prêts à reconnaître l'existence de ces désavantages. Ce statut a en effet provoqué la constitution d'un ghetto, où les employeurs des secteurs de la construction, de l'hôtellerie et de l'agriculture se sont sans cesse approvisionnés en main-d'œuvre, restant ainsi à l'abri de toute concurrence salariale. La majorité des associations patronales semble enfin prête à supprimer cette réalité intolérable.

La décision du Conseil fédéral, au lendemain du non à l'EEE, de ne pas simplement persévérer dans un immobilisme vieux de vingt ans en matière de politique à l'égard des étrangères et des étrangers, constitue un élément essentiel de ce processus. En janvier 1993, dans le cadre de ses décisions en faveur d'une «revitalisation de l'économie», il a en effet annoncé l'introduction de mesures qui ont pour objectif la libre circulation à la fin d'une période de transition de cinq ans, durée identique à celle que prévoyait le traité sur l'EEE. Pour cette période, il est prévu de maintenir les dispositions de protection qui figurent dans l'ordonnance limitant le nombre des étrangers et qui concernent en particulier le respect des salaires et des conditions de travail usuels dans la région et dans la branche. Ces dispositions ne devraient être abrogées qu'au moment où elles seront relayées par une nouvelle votation sur une adhésion à l'EEE ou à l'UE.

Par cette mesure, le Conseil fédéral a également fait connaître l'objectif final de sa politique, soit la suppres-

sion du statut de saisonnier. Cet obstacle à la libre circulation doit en effet être levé, puis remplacé par un statut de «séjour de courte durée» euro-compatible. La révision de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers au 1er novembre 1993 constitue un premier pas dans cette direction. Quant aux bénéficiaires d'un permis de séjour, ils ont vu disparaître le délai d'attente d'un an imposé avant le regroupement familial. En outre, la mobilité des frontalières et des frontaliers a été facilitée en matière de changement d'emploi et de canton, et, après une durée de séjour de cinq ans, le renouvellement du permis ne peut leur être refusé qu'en cas de situation économique fortement et durablement perturbée.

L'importante étape suivante de ce programme sera donc l'introduction du statut de «séjour de courte durée» déjà mentionné. L'OFIAMT a prévu que ce nouveau statut sera introduit au 1er novembre 1994 et qu'il existera parallèlement à l'ancien statut de saisonnier pendant deux ou trois ans, pour définitivement le remplacer ensuite. Pour l'heure, la teneur exacte de ce statut n'est pas connue, et le Conseil fédéral n'a pas donné son feu vert. Il nous est par conséquent impossible de prendre position.

L'essentiel est toutefois que la simple annonce, par le Conseil fédéral, du remplacement du statut de saisonnier a mis un terme à la phase des joutes idéologiques et que commence enfin le débat concret au sujet d'éventuelles solutions de remplacement.

L'attitude de l'USS face à la situation actuelle

L'USS reste favorable à l'intégration européenne et par conséquent à la libre circulation des travailleuses et des travailleurs. En effet, l'USS s'est en particulier engagée en faveur d'une rapide seconde votation sur l'EEE, parce qu'elle est convaincue que de nouveaux accords avec l'UE sont impensables sans réalisation parallèle de la libre circulation. Un second scrutin sur le Traité de l'EEE dans de brefs délais permettrait d'inclure cette nouvelle réglementation dans un ensemble de mesures qui représente des avantages non négligeables pour la Suisse.

Quelle que soit l'option adoptée, la libre circulation des travailleuses et des travailleurs dans l'EEE devra être réalisée rapidement, même si la Suisse fait cavalier seul, en concluant certains accords bilatéraux. Il ne s'agit pas, dans ce contexte, d'un simple troc avec l'UE. Il s'agit bien plutôt de réformer notre politique à l'égard de la population étrangère pour des raisons de politique intérieure, une démarche qui est pratiquement synonyme de réalisation de la libre circulation.

L'USS maintient également sa position en matière de suppression du statut de saisonnier. La réalisation de cette ancienne revendication prend forme aujourd'hui. Nous avons toujours clairement affirmé que, par suppression du statut de saisonnier, nous entendons également la suppression de toutes les trois formes de discrimination qui l'accompagnent: limitation des possibilités de changement d'emploi et de profession, interdiction du regroupement familial et retour forcé au pays à la fin de la saison. Notre appréciation de toute nouvelle réglementation se mesurera par conséquent à son aptitude à résoudre ces trois points de manière adéquate.

Le problème le plus grave qu'il reste encore à résoudre est la définition précise du statut relatif au séjour

de courte durée. L'idée de base est parfaitement juste, puisqu'il s'agit de remplacer la multitude actuelle des permis de courte durée par un système simple et transparent. Il existe aujourd'hui trois permis de courte durée: le permis de quatre mois, non contingenté et non saisi par les statistiques (et à l'introduction duquel l'USS s'était vainement opposée en 1984), le permis de courte durée contingenté de 6, 12 ou 18 mois et enfin le permis de saisonnier pour 9 mois au maximum. La nouvelle réglementation entend distinguer deux catégories seulement: les permis de séjour ou d'établissement pour travailleuses et travailleurs à l'année et les permis de moins d'une année pour les contrats de travail de courte durée. Les permis de courte durée devraient dorénavant être valables pour 12 mois au maximum et renouvelables une seule fois pour 12 mois supplémentaires.

Dans ce qui suit, j'aimerais formuler quelques critères de caractère syndical à propos de cette nouvelle réglementation. Tant que la Suisse n'adhère pas à l'UE ou à l'EEE, les nouveaux permis de courte durée devront rester soumis à un contingent. Par conséquent, les dispositions de protection sociale de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (contrat de travail écrit, surveillance des conditions de salaire et de travail locales) devront être strictement respectées. Le jour où la libre circulation au sein de l'EEE s'étendra à la Suisse, ces dispositions devront être remplacées par une nouvelle réglementation équivalente. En outre, les permis de courte durée ne pourront être accordés aux ressortissant(e)s d'autres pays qu'en rapport avec des objectifs précis (formation professionnelle, stages de coopération au développement, programmes d'assistance tels qu'ils existent en ce moment en faveur de l'Europe de l'Est).

La suppression des discriminations exige des réformes structurelles

Parmi les trois formes de discrimination qui disparaîtront avec la suppression du statut de saisonnier, la liberté de changer d'emploi et de profession constitue certainement la modification la plus importante d'un point de vue matériel: l'engagement à court terme perdra ainsi son caractère de ghetto au sein du marché de l'emploi. Dans la pratique, même les relations de travail dites atypiques devront donc répondre aux règles de la libre circulation. Ce n'est que sur cette base qu'employeurs et employé(e)s pourront négocier à armes égales lors de la conclusion d'un contrat de travail.

Concrètement, les branches saisonnières doivent enfin offrir des salaires et des conditions de travail concurrentiels. La raison des départs fréquents n'est pas seulement le bas niveau des salaires, mais encore la durée du temps de travail, ainsi que d'autres charges telles que le travail du samedi et du dimanche. En outre, les travailleuses et travailleurs sont nombreux à se plaindre de la mauvaise ambiance au lieu de travail, qui résulte en partie directement des restrictions en matière de droit au changement d'emploi et de branche.

L'hôtellerie et le tourisme ne devront donc pas seulement aligner leurs salaires sur la moyenne, mais encore instaurer des conditions de travail acceptables pour les travailleuses et travailleurs étrangers à court terme, tout comme pour le personnel indigène. Il s'agira donc, pour ces branches, de réformer les structures de l'emploi, une mesure indispensable

pour le personnel, et qui ne saurait manquer de se répercuter positivement sur la qualité de l'accueil des hôtes de la branche touristique suisse.

Le deuxième aspect positif de la libre circulation est celui du droit au regroupement familial. L'interdiction de regrouper les membres d'une famille doit donc être levée. Ce sont la durée du contrat de travail et d'autres facteurs pratiques qui détermineront dans quelle mesure les travailleuses et travailleurs feront usage de ce droit. Jusqu'à maintenant, l'interdiction du regroupement familial avait aussi permis aux employeurs des branches saisonnières d'engager des personnes mariées aux mêmes conditions que des célibataires et d'ignorer les frais supplémentaires qui découlent de l'entretien d'une famille. En outre, les saisonniers du bâtiment étaient logés dans des baraquements, ceux de l'hôtellerie dans des chambres pour le personnel, sans qu'il soit tenu compte du marché libre du logement lors du calcul du salaire. Le droit au regroupement familial ne signifie pas que l'employeur sera désormais contraint de mettre un appartement à disposition de l'employé(e) de courte durée; mais il devra tenir compte des frais d'entretien de la famille dans son calcul salarial.

Enfin, l'employeur devra se demander s'il est vraiment plus avantageux de travailler avec des employé(e)s jeunes, célibataires, en rotation constante, qui quittent leur emploi à la première occasion venue, que d'embaucher un personnel plus stable, à long terme, et à qui il devra prêter main forte pour résoudre les problèmes liés à la présence de sa famille.

La troisième innovation nécessaire est en relation étroite avec le problème évoqué de l'instabilité du personnel: il s'agit de la suppression de l'obligation de quitter la Suisse à la fin de la saison. La travailleuse ou le travailleur doit avoir la possibilité de rechercher un nouvel emploi, même durable, à la fin de son contrat à court terme. Cette possibilité pourrait être considérée comme une solution de remplacement au mécanisme de transformation qui serait alors supprimé.

Cette possibilité est en étroite relation avec le droit au regroupement familial: une personne titulaire d'un permis à court terme, qui a la possibilité de remplacer son contrat à court terme par un emploi durable, a davantage de chances de réaliser effectivement le regroupement de sa famille. Ainsi, il apparaît que les trois aspects de la libre circulation intégrale (droit au changement d'emploi, possibilité de regroupement familial, suppression de l'obligation de quitter le pays) sont dans une relation d'étroite interdépendance. Il importe donc de supprimer l'ensemble de ces trois formes de discrimination.

La teneur de la réglementation transitoire, valable jusqu'à l'application systématique du principe de la libre circulation, n'est pas encore connue. A notre avis, cette solution devrait être aussi proche que possible de la libre circulation, afin d'émettre un signal clair à l'adresse des autorités et des employeurs en faveur d'une réglementation nouvelle. Par ailleurs – et à cet égard, nos intérêts et ceux des pays d'émigration concordent –, le droit à la transformation des permis doit subsister jusqu'à l'entrée en vigueur du droit au regroupement familial.

La difficulté de la solution transitoire réside dans le fait qu'elle est placée sous l'objectif de l'entrée en vigueur de la libre circulation intégrale,

qui obéit aux règles en vigueur dans les autres pays d'Europe occidentale. Or, l'introduction d'une telle réglementation passe nécessairement par une nouvelle votation populaire, c'est-à-dire par un scrutin sur une forme d'intégration européenne ou sur la révision de la législation nationale concernant la population étrangère. Ainsi, la solution transitoire devra être apte à résister à un scrutin populaire négatif. Ce dernier élément est une preuve supplémentaire de la nécessité de rendre la nouvelle réglementation compatible à la fois avec les normes européennes et avec les exigences d'une réforme de politique intérieure.