

Lignes directrices de l'USS au sujet de la future politique des étrangers : que veulent les syndicats?

Autor(en): **Aeschbach, Karl**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **82 (1990)**

Heft 3

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386372>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Lignes directrices de l'USS au sujet de la future politique des étrangers

Que veulent les syndicats?

Par Karl Aeschbach*

La genèse de la prise de position de l'USS¹ est étroitement liée aux négociations entreprises entre la Communauté européenne (CE) et les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) en vue de la création d'un Espace économique européen (EEE) comprenant 18 pays. Ces négociations débutèrent après un important discours, prononcé en janvier 1989, par Jacques Delors, le président de la Commission de la CE, qui déclara alors que, si l'AELE trouvait un consensus, il serait possible d'entreprendre rapidement des négociations au sujet d'un EEE, ainsi que de créer des organes communs entre la CE et l'AELE.

Présentement, nous nous trouvons dans une *phase d'exploration* durant laquelle il s'agit de clarifier dans quelle mesure les pays de l'AELE peuvent adopter les principes de base du droit européen en vigueur. D'ici fin 1990, le contrat multilatéral portant sur l'EEE devrait être élaboré. Dans la mesure du possible, celui-ci deviendra réalité à la fin 1992, en même temps que l'ouverture du marché européen de la CE. Ceci signifie pour la Suisse que, dans l'espace de deux ans, il faudra décider par votation populaire d'une disposition nouvelle qui dépasse de loin le cadre de l'accord de libre-échange conclu en 1972.

La progression rapide des négociations a contraint les milieux concernés par la politique des étrangers de formuler, dans un laps de temps très bref, leur point de vue sur une future politique des étrangers qui soit le plus possible conforme à celle appliquée par la CE. Durant un certain temps, on a pu croire que les positions suisses étaient totalement isolées au sein de l'AELE. Mais voilà que l'USS et les associations faïtières du patronat ont émis toutes deux leurs propres thèses à ce sujet.

La prise de position de l'USS poursuit deux buts. Elle veut, d'une part, démontrer au Conseil fédéral dans quelle mesure la libre circulation des travailleurs appliquée par la CE peut être réalisée en Suisse. L'USS est d'avis que la Suisse devrait appliquer la libre circulation intégrale, à l'exception d'une limite quantitative. Dans ses thèses, l'USS formule, d'autre part, sa conception de la future politique suisse des étrangers, et, en particulier, sa demande de supprimer le statut de saisonnier dans sa forme actuelle.

* Secrétaire de l'Union syndicale suisse (USS), responsable des questions de politique à l'égard des étrangers. Le contenu de cet article fut l'objet – sous une forme légèrement modifiée – d'un exposé présenté le 22 mars 1990 au Centre de sciences économiques de l'Université de Bâle (Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel).

Il ne faut pas oublier que cette prise de position a dû être élaborée dans des délais très brefs et que la discussion au sein des milieux syndicaux n'est de loin pas terminée. Le Congrès de l'USS, en octobre prochain, sera l'occasion de poursuivre ce débat et, le cas échéant, de clarifier la position de l'USS. Les principes de base de nos propositions ne sont toutefois pas nouveaux. On les retrouve dans les diverses réponses à des consultations, mémoires et autres prises de position de ces dernières années. Le futur contrat relatif à l'EEE nous a incités à conceptualiser nos idées. Ces seules clarifications, réalisées par tous les partenaires économiques et politiques, ont déjà fait bouger quelque peu les choses.

Au seuil d'une nouvelle phase de développement

Après une période de stagnation de vingt ans, durant laquelle les aspects quantitatifs de la politique des étrangers ont prédominé, la Suisse se trouve au seuil d'une nouvelle phase de développement. De ce fait, les perspectives des Suisses s'en trouvent modifiées: il n'est plus seulement question de la situation des étrangers en Suisse, mais aussi des possibilités futures, pour les Suisses, surtout de la jeune génération, de travailler et de suivre une formation en Europe occidentale.

Durant ces vingt dernières années, l'USS s'était donné deux types d'objectifs. Elle demandait, d'une part, une stabilisation quantitative et, d'autre part, exigeait, sur le plan qualitatif, l'égalité juridique et sociale. Cette politique a porté quelques fruits, car une bonne partie des étrangers a atteint une plus grande stabilité réelle et juridique grâce au permis d'établissement. Mais les rapports de force en politique des étrangers n'ont pas pu être modifiés. La tentative de créer une nouvelle loi sur les étrangers, comprenant des exigences minimales, n'a de justesse pas trouvé l'aval du peuple en 1982.

A peu près le tiers des travailleurs étrangers jouent le rôle de «marge de manœuvre» conjoncturelle en tant que saisonniers ou frontaliers. Ces dernières années, l'USS a donc surtout centré ses démarches sur ce type de travailleurs étrangers, notamment en exigeant une application restrictive du statut de saisonnier, en réduisant successivement le nombre de ceux-ci et en revendiquant une plus grande sécurité juridique pour les frontaliers de longue date. Aujourd'hui on peut dire qu'il s'avère nécessaire de trouver surtout des solutions dans ces domaines; ce qui permettra d'accéder à l'intégration européenne.

Dans cette optique, il est intéressant de rappeler les expériences que fit la Suisse en 1972, lors de l'accord de libre-échange conclu avec la CE. L'approbation de la CE était alors liée à la condition que la Suisse clarifie avec l'Italie ses problèmes d'immigration non résolus. Cela déboucha, dans les années 1973 et 1974, sur des améliorations notables pour tous les

travailleurs étrangers, comme la réduction des délais donnant droit au regroupement familial, et à la transformation du permis saisonnier en permis annuel.

Effets de la libre circulation

La Suisse se trouve aujourd'hui dans une situation analogue, sauf que les changements qualitatifs, qui découleront de l'adoption des règles communautaires sur la libre circulation, seront beaucoup plus conséquents. En simplifiant quelque peu, la libre circulation des travailleurs se résume en trois chapitres: le libre accès au marché de l'emploi, la libre circulation totale après l'entrée en Suisse (libre changement de travail et de profession, droit au regroupement familial), et le droit à la poursuite du séjour en Suisse au terme d'une activité professionnelle.

En ce qui concerne la Suisse, l'USS exprime, dans sa prise de position, une réserve uniquement quant à la première partie, à savoir le libre accès au marché de l'emploi. Avec ses 900 000 travailleurs étrangers – ce qui représente un peu plus du quart des salariés –, la Suisse est, après le Luxembourg, le pays d'Europe qui compte le taux d'étrangers le plus élevé. Durant les «sept années grasses» de la conjoncture, à partir de 1983, l'augmentation de l'emploi est presque exclusivement due au recrutement de nouveaux travailleurs étrangers.

L'USS propose donc de maintenir un plafond quantitatif global du nombre des travailleurs étrangers, mais de remplacer par contre le système actuel avec toutes ses sous-catégories par un système plus simple. Le plafonnement global comprendrait toutes les personnes qui bénéficient soit d'un permis d'établissement, soit d'une autorisation à l'année, soit d'un permis de courte durée de plus de six mois. Un sous-plafond de 60 000 unités serait appliqué aux vrais emplois saisonniers dans les cantons de montagne (contre les 160 000 à l'heure actuelle). Les frontaliers, ainsi que les détenteurs de permis de courte durée, ne seraient, comme à présent, pas inclus dans cette limitation.

Il n'est pas encore possible de prévoir si, dans le cadre d'un futur contrat portant sur l'EEE, une limitation quantitative, telle que nous la prévoyons, aura un caractère durable ou si elle ne sera maintenue que durant une période de transition relativement longue. La Suisse aura de toute façon besoin d'une période de transition de 6 à 8 ans pour adapter son actuelle politique en la matière à un système de libre circulation. Personnellement, j'estime qu'il faudra reprendre de fond en comble ce problème au terme de cette période, car il est tout à fait probable que la Suisse pose sa candidature à l'adhésion à la CE d'ici l'an 2000.

L'USS salue expressément les autres aspects de la libre circulation, à savoir: l'entière libre circulation professionnelle, le droit au regroupement

familial, ainsi que le droit à la poursuite du séjour au terme – volontaire ou non – d'une activité professionnelle. Il s'agit là de droits sociaux fondamentaux essentiels qui doivent être réalisés pour l'ensemble des travailleurs, et garantis par des accords de réciprocité internationaux.

Dans notre mémoire adressé au Conseil fédéral, nous exigeons donc que tous, y compris les saisonniers et les personnes au bénéfice d'un permis de courte durée, aient droit au regroupement familial. Nous sommes conscients qu'il ne sera pas toujours possible de faire valoir ce droit dans les faits, la pénurie de logements et la courte durée de l'engagement constituant certaines limites à son application. Mais il s'agit de traiter sur un pied d'égalité juridique tous les travailleurs et de ne point favoriser certaines catégories, tels que les scientifiques ou les managers, au détriment des saisonniers. C'est ainsi que le droit à la vie de famille ne doit pas être entravé pour des raisons administratives. Nous soulignons que des membres des familles de travailleurs étrangers vivent parfois illégalement en Suisse, y compris des enfants de saisonniers, dont l'existence et le droit à la formation sont tout simplement niés par les autorités. Dans l'Europe communautaire, la Suisse ne pourra plus mettre la prise en charge et la formation des enfants des travailleurs étrangers sur le dos des pays d'origine.

Pour une politique d'intégration active

Cela ne fait pas de doute que les syndicats ont changé d'optique durant ces vingt dernières années. Pendant cette période, les préoccupations quant à l'objectif qualitatif de l'intégration des travailleurs étrangers ont peu à peu pris le pas sur les limitations quantitatives.

Les dernières propositions de l'USS contiennent ces deux aspects du problème. L'exigence d'un plafonnement quantitatif est un élément statique qui répond à des exigences de politique intérieure. Un intérêt spécifiquement syndical n'y est présent que dans la mesure où la protection sociale des travailleurs étrangers peut mieux être garantie tant que subsiste un système d'autorisation pour cette nouvelle main-d'œuvre. Ce sont moins les syndicats qui sont tributaires d'une protection sociale, mais plutôt les travailleurs des secteurs économiques qui ne connaissent que peu ou pas du tout de présence syndicale.

Les exigences qualitatives de l'USS, essentiellement des règles de libre circulation appliquées par la CE, sont la composante dynamique de la future politique des étrangers. Cela est valable tant pour la suppression du statut de saisonnier dans sa forme actuelle que pour la garantie de l'entière libre circulation professionnelle des frontaliers. L'USS a adressé, en 1988 déjà, un mémoire auprès du Conseil fédéral dans lequel elle exigeait une amélioration de la situation juridique des frontaliers de longue date.

Les conceptions de l'USS dépassent celles de la politique des autorités aussi bien en ce qui concerne le droit des étrangers que la politique des étrangers dans un sens plus large. Elles ont pour but une politique d'intégration active, telle que nous l'appliquons depuis nombre d'années dans les syndicats. Aujourd'hui, il faut faire de l'intégration des travailleurs étrangers dans la société suisse un des buts de la politique des étrangers – et ce, pas uniquement en théorie comme à ce jour, mais aussi en actes. La Confédération doit enfin s'attribuer la compétence en matière législative, qui lui permettrait de promouvoir une intégration active. Elle doit garantir aux nouveaux arrivés une formation linguistique minimale et encourager, d'une manière beaucoup plus généreuse, l'amélioration des qualifications professionnelles des étrangers établis en Suisse. Finalement, il convient également de nouer des relations avec les diverses associations qui regroupent les étrangers vivant dans notre pays – en ce sens aussi, il est nécessaire de clore le chapitre de «l'Etat fouineur».

Concordances et divergences entre USS et patronat

Comparons, maintenant, les éléments essentiels de la prise de position de l'USS à celle des trois associations faïtières du patronat. Malgré toutes les divergences, des **concordances** ressortent dans plusieurs points essentiels: elles touchent l'amélioration des droits des travailleurs étrangers résidant en Suisse d'une manière permanente:

- l'entière libre circulation pour les détenteurs d'un permis d'établissement, avec le droit de revenir en Suisse durant les 10 ans consécutifs au retour dans le pays d'origine;
- la situation des personnes au bénéfice d'une autorisation à l'année est à rapprocher de celle des personnes disposant d'un permis d'établissement;
- l'acquisition de la nationalité suisse pour les ressortissants des pays de la CE et de l'AELE doit être facilitée et, par conséquent, la double nationalité reconnue.

L'importance de ces convergences entre syndicats et patrons n'est pas à sous-estimer. La question de la double nationalité a d'ailleurs fait l'objet d'un revirement au Parlement. Il y a quelques mois seulement, le Conseil national rejeta la proposition Rechsteiner demandant la suppression de l'article 17 de la loi sur la nationalité, selon laquelle la double nationalité n'est pas autorisée. Le Parlement – en accord avec Arnold Koller – a, entre-temps, renoncé à cet article. Outre la baisse des demandes de naturalisations, on a invoqué la prise de position des syndicats et des associations patronales.

La proposition d'attribuer aux personnes bénéficiant d'un permis d'établissement le droit de revenir en Suisse dans un délai de 10 ans après leur départ, est à considérer comme un progrès essentiel. Ce délai était, jusqu'à maintenant, de six mois, avec possibilité de prolongement jusqu'à deux ans, possibilité octroyée cependant de manière restrictive.

Ce droit de retour résoudrait maint problèmes humains. Il permettrait, par exemple, à des jeunes, qui regagnent leur pays d'origine avec leurs parents, de revenir plus tard en Suisse à titre individuel. L'intégration des personnes, ayant déjà résidé et travaillé dans notre pays, aurait ainsi la priorité sur les nouvelles admissions.

Mis à part ces propositions communes, les deux projets présentent des **différences** fondamentales quant à leur systématique. Les employeurs ne demandent la libre circulation totale que pour quelques catégories de travailleurs (frontaliers, détenteurs de permis à court terme), cela en vue d'accroître la «flexibilité» du marché de l'emploi et de continuer à s'assurer une réserve de main-d'œuvre facilement disponible. En ce qui concerne les frontaliers, les patrons aimeraient fortement étendre les zones frontalières, pour autant que le lieu de travail permette de regagner chaque jour le domicile (par exemple par les transports publics). Une grande partie du plateau suisse deviendrait ainsi zone frontalière.

Comme jusqu'à présent, l'USS n'entend pas non plus contingenter les saisonniers, mais adapter les zones frontalières aux réalités contemporaines, c'est-à-dire les étendre avec mesure. On enregistre déjà, dans les zones frontalières françaises et italiennes, des réactions négatives quant au recrutement par trop massif, opéré par la Suisse dans ces régions qui se voient vidées de leur main-d'œuvre qualifiée. La proposition de l'USS mettrait un frein aux intentions des employeurs de remplacer, sur le plateau, les saisonniers par des frontaliers, ce qui ne sera qu'en partie réalisable. Nous proposons donc de substituer à une bonne partie des saisonniers travaillant actuellement sur le plateau par des personnes bénéficiant d'une autorisation à l'année.

L'USS accorde en outre beaucoup d'importance au maintien de l'obligation d'une autorisation lors de la première admission à une activité lucrative en Suisse. Cela découle, d'une part, du plafonnement global qui présuppose un contrôle des nouvelles entrées. D'autre part, c'est là un moyen indispensable pour garantir la sécurité sociale des nouveaux travailleurs, en ce qui concerne l'observation des normes minimales légales ou contractuelles (salaire minimal, respect des conventions collectives). Cela concerne principalement le maintien de l'obligation, enfin introduite il y a peu, d'un contrat de travail écrit pour les emplois de durée limitée ou brève (saisonniers, détenteurs de permis de courte durée). D'après nos sondages auprès des praticiens des fédérations et des unions syndicales cantonales, cette protection sociale constituerait une condition indispensable à une nouvelle politique des étrangers.

Les différences les plus marquantes entre les thèses de l'USS et celles des employeurs concernent les contrats de travail de courte durée (moins d'une année), qui représentent la marge de manœuvre du marché de l'emploi. La position de l'USS peut se résumer comme suit:

- **L'USS exige la suppression du statut de saisonnier dans sa forme actuelle** qui contraint, par ses prescriptions administratives, le saisonnier à vivre séparé de sa famille et à rentrer chaque année dans son pays. Elle reconnaît néanmoins qu'il existera, aussi dans l'avenir, de vraies activités saisonnières dans les régions de montagne. D'après les propositions de l'USS, suite à une période de transition, les nouveaux permis saisonniers ne seront plus délivrés qu'en nombre très réduit et géographiquement limités aux régions de montagne pour les authentiques activités saisonnières justifiées comme telles. La situation de ces saisonniers serait radicalement améliorée: ils auraient le droit de changer de place de travail et donc de se porter candidat à un autre emploi saisonnier ou à l'année, au terme de la saison. Une autre revendication, qui ne figure pas explicitement dans les thèses de l'USS, serait de maintenir les contrats de travail pour la saison suivante tant que le congé n'a pas été donné expressément.
- **Le nombre de permis saisonniers devra être réduit de 100 000, dans le cadre d'un règlement transitoire.** Durant la période de transition, environ 50 000 saisonniers bénéficieraient encore d'une transformation de permis et obtiendraient une autorisation à l'année. On renoncerait par la suite à de telles transformations. Mais il faut souligner clairement que nous ne renonçons à ce droit que si le statut actuel de saisonnier est radicalement modifié. Au cas où tant les employeurs que les autorités conserveraient ce statut, l'USS se verrait dans l'obligation de poser de nouvelles revendications quant au maintien et au raccourcissement des délais de transformation.
- **Les permis de courte durée jusqu'à trois mois ne seront, comme jusqu'à présent, pas contingentés, mais ils ne pourront par contre plus être utilisés pour les «minisaisonniers».** Ces permis seraient réservés aux besoins spécifiques des branches non saisonnières. Le nombre croissant d'abus – d'ailleurs dénoncés par les syndicats – est dû à l'octroi de ces permis pour les branches saisonnières.

Un projet réaliste

En résumé, il est permis de dire que le projet de l'USS est à la fois exhaustif et réaliste. Il démontre concrètement ce qu'il y a lieu de changer et comment réaliser ces changements. Si la Suisse veut rendre conforme à l'Europe sa politique des étrangers, il n'y a guère d'autres solutions

envisageables. L'Union suisse des arts et métiers, qui représente les intérêts patronaux des branches saisonnières, s'imagine pouvoir maintenir le statut de saisonnier sous une forme légèrement modifiée au-delà de l'an 2000. Cela n'est pas réaliste, car le prix à payer en serait l'isolement de la Suisse au sein de l'Europe. Trop cher! La Suisse s'orientera toujours plus vers l'exportation et, de ce fait, verra croître sa dépendance à l'égard du marché mondial. Une des conséquences sera que des travailleurs hautement qualifiés seront requis dans tous les secteurs. Si elle veut subsister, la politique suisse des étrangers devra bien prendre en considération et les exigences économiques et les normes sociales de l'Europe en formation.

¹ Voir pp. 74 ss.