

*Miroslav Dragasovic*N O T I C E

La question de la main-d'oeuvre étrangère dans le cadre des relations entre la Suisse et la République socialiste fédérative de Yougoslavie

1. Introduction

La présente notice a pour objet une description succincte du problème de la main-d'oeuvre étrangère en Suisse au regard de nos relations avec la Yougoslavie. Nous examinerons successivement les questions suivantes: les objectifs de la politique du Conseil fédéral, la réglementation interne suisse, l'évolution de l'effectif des Yougoslaves, la situation actuelle en ce qui concerne les travailleurs yougoslaves et, enfin, l'opportunité d'un accord d'émigration.

2. Les objectifs de la politique du Conseil fédéral

Il convient de rappeler brièvement ici les objectifs de la politique du Conseil fédéral en matière d'emploi, tels qu'il les a définis dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975:

"(...) Notre politique à long terme vise deux objectifs principaux: d'une part, la stabilisation du nombre des travailleurs étrangers en Suisse, qui finira par entraîner aussi une stabilisation de la population étrangère de résidence; d'autre part, la création d'un marché du travail plus ou moins homogène.



Certain

La stabilisation telle que nous la concevons signifie que l'effectif total des travailleurs étrangers - qu'ils soient établis ou au bénéfice d'autorisations à l'année, qu'ils soient saisonniers ou frontaliers - ne doit plus augmenter. Nous comptons ainsi parvenir également, en quelques années, à stabiliser la population étrangère de résidence, même si le développement économique se poursuit au même rythme que nous avons connu durant les années écoulées.

On ne saurait éviter de continuer à appliquer d'énergiques mesures restrictives, avec toutes les conséquences qu'elles comportent. Elles devraient toutefois être aménagées de manière à ne pas nous empêcher de conclure, à des fins politiques et économiques, des arrangements avec les Etats qui nous entourent. Le nouveau régime introduit en 1970, qui a parachevé le passage du plafonnement d'entreprise au plafonnement global, a permis de stabiliser l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère dans de vastes secteurs de l'industrie et de l'artisanat.

Cependant, ce but n'est pas encore atteint dans les branches économiques qui peuvent occuper des travailleurs considérés comme saisonniers d'après leur autorisation, mais qui n'en sont pas en réalité. D'autre part, il n'est pas possible à la longue de refuser à des travailleurs étrangers, presque constamment occupés en Suisse, la liberté de changer d'emploi, de profession et de domicile, ni d'avoir une vie de famille normale. C'est pourquoi il s'impose de modifier le régime appliqué aux travailleurs saisonniers. Le nouveau régime vise un double but: les faux saisonniers recevront peu à peu des autorisations à l'année, mais il faudra veiller à empêcher simultanément le retour à des conditions de séjour artificielles.

Cette adaptation des conditions de séjour à la situation de fait rendra toutefois plus difficile la stabilisation de l'effectif des étrangers, raison pour laquelle elle ne pourra être réalisée que progressivement.

Si les conditions économiques ne subissent pas de modifications importantes, la Suisse comptera, au cours des prochaines décennies, des centaines de milliers de jeunes étrangers qui seront largement intégrés dans notre société et dans notre économie. La nature des rapports que les Suisses entretiennent avec ce groupe ethnique constitue un problème politique de première importance, dont l'examen doit être accéléré. Pour prévenir un grave excès de population étrangère, il conviendra également de favoriser l'assimilation de ces étrangers et de faciliter la naturalisation des enfants étrangers élevés en Suisse. Cette assimilation exige que la population suisse s'efforce de comprendre la mentalité particulière des immigrants, que ceux-ci aient la volonté de s'adapter à nos conditions de vie et à nos institutions sociales, que des relations réciproques s'établissent, que les immigrants bénéficient de chances égales en ce qui concerne la formation scolaire, le perfectionnement professionnel et le logement et que s'humanisent les rapports qu'ils entretiennent avec les autorités.(...)"

Il va sans dire que les travailleurs yougoslaves en Suisse bénéficient également des mesures qui ont déjà été prises dans le cadre de cette politique et profiteront des mesures qui seront prises encore par la suite.

3. La réglementation interne suisse

Le nouvel arrêté du Conseil fédéral, du 6 juillet 1973, limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative est entré en vigueur le 15 juillet 1973. Les trois points les plus importants de cette nouvelle réglementation peuvent être résumés de la manière suivante:

- a) Le contingent annuel pour l'admission de nouveaux travailleurs à l'année venant de l'étranger a été fixé à 10'000 unités. Afin de ne pas compromettre l'objectif de stabilisation, le Conseil fédéral n'a libéré, jusqu'à nouvel ordre, que la moitié de ce contingent, soit 5'000 autorisations annuelles. Vu l'évolution de la situation, il paraît peu probable actuellement que la deuxième tranche de ce contingent puisse être libérée. La clé de répartition des nombres maximums cantonaux a été maintenue comme jusqu'ici.

- b) L'innovation la plus importante concerne les saisonniers. Comme pour les travailleurs à l'année, des nombres maximums cantonaux ont été fixés, dans les limites desquels les cantons peuvent accorder des autorisations d'entrée aux travailleurs saisonniers. Dans le cadre de ces nombres maximums, les cantons peuvent répartir librement des autorisations entre toutes les entreprises à caractère saisonnier. Cette flexibilité permet aux cantons de tenir compte dans une juste mesure du développement économique des différentes branches saisonnières. Un contingent fédéral de 7'500 unités est réservé aux cas spéciaux. Pour la première période d'une année, l'effectif maximum a été fixé à 192'000 saisonniers pour l'ensemble de la Suisse.

c) Comme par le passé, il n'y a pas de limitation du nombre des frontaliers. En revanche, des autorisations frontalières ne peuvent plus désormais être délivrées qu'aux travailleurs qui sont domiciliés régulièrement depuis au moins six mois dans la zone frontalière voisine et qui retournent quotidiennement à leur domicile.

Il convient de relever que l'admission en Suisse de travailleurs yougoslaves est réglée par des instructions spéciales du Département fédéral de justice et police, du 16 mars 1964, concernant l'admission des travailleurs provenant de pays éloignés.

En vertu de ladite réglementation les saisonniers yougoslaves ne sont admis à travailler en Suisse que dans les limites de contingents fixés par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, de concert avec la Police fédérale des étrangers, en faveur de certains groupes de professions. Ces saisonniers sont en règle générale recrutés collectivement par des organisations professionnelles ou d'utilité publique suisses, dûment autorisées. Quant aux saisonniers yougoslaves recrutés nominativement, ils sont en règle générale admis s'ils ont été occupés antérieurement en Suisse, ou s'ils ont des relations personnelles avec l'employeur.

En ce qui concerne les travailleurs à l'année, ils sont en règle générale admis s'il s'agit d'ouvriers qualifiés. En revanche, les travailleurs non qualifiés ne sont dans la règle pas admis, à moins qu'ils ne prennent un emploi dans l'agriculture, la sylviculture, dans les hôpitaux, asiles ou autres institutions sociales, ainsi que dans l'hôtellerie.

Des exceptions peuvent être faites si le requérant a des liens personnels étroits avec l'employeur ou si l'engagement est déterminé par des circonstances économiques et sociales particulières.

Pour les deux catégories de travailleurs, on exige en principe de l'employeur une déclaration de garantie, par laquelle il s'engage à supporter les frais de retour dans le pays de provenance si l'entrée des travailleurs est refusée à la frontière pour des raisons sanitaires ou si, pendant un temps d'essai de 12 mois à compter de l'entrée en Suisse, le travailleur doit être renvoyé dans son pays pour des raisons d'ordre personnel, professionnel ou sanitaire.

4. L'évolution de l'effectif des Yougoslaves

Au 31 décembre 1972, la population yougoslave résidente s'élevait à 28'072 personnes, dont 2'108 établis et 25'964 annuels. A la même date, le nombre des enfants yougoslaves âgés de moins de 16 ans se montait à 4'842. Quant au nombre des Yougoslaves exerçant une activité lucrative, le tableau ci-dessous permet de constater qu'au cours de ces cinq dernières années le nombre des travailleurs à l'année a augmenté de plus de 60 %, tandis que le nombre des travailleurs établis a pratiquement doublé. En ce qui concerne les saisonniers, en 1972 le nombre des premières autorisations a plus que doublé par rapport à 1970.

Yougoslaves exerçant une activité
lucrative en Suisse

		<u>Effectif</u>		
		<u>Etablis</u>	<u>Annuels</u>	<u>Ensemble</u>
Fin décembre	1972	1'054	20'371	21'425
	1971	802	19'136	19'938
	1970	657	18'357	19'014
	1969	588	17'155	17'743
	1968	542	13'218	13'760

Premières autorisations de séjour délivrées à des saisonniers

1972	17'002
1971	12'811
1970	6'971
1969	2'576
1968	1'495

5. Appréciation de la situation actuelle

travaux appréciés

Les travailleurs yougoslaves sont en général très appréciés en Suisse. Ils sont répartis dans pratiquement tous les secteurs de notre économie où, proportionnellement aux étrangers d'autres nationalités, ils occupent beaucoup de postes élevés. Les saisonniers sont employés avant tout dans le bâtiment, dans l'industrie hôtelière et dans l'agriculture. Vu qu'au départ les horaires de travail dans ces deux dernières branches sont souvent mal connus, on a enregistré parfois quelques plaintes, mais il s'agit de cas isolés.

Il y a eu également ici ou là quelques difficultés avec des travailleurs yougoslaves de religion musulmane, recrutés comme saisonniers dans l'agriculture, mais ces difficultés ont pu être surmontées. A l'exception de quelques cas d'espèce, la situation peut donc être qualifiée de satisfaisante. Lors de sa visite en Suisse, en mai de ¹⁹⁷³ cette année, le Ministre yougoslave du travail, Monsieur V. Dragasevic, a par ailleurs eu l'occasion de confirmer cette constatation.

En fait, jusqu'à l'automne de l'année dernière, une seule question assombrissait quelque peu le tableau de nos relations avec la Yougoslavie en ce qui concerne les conditions de séjour des travailleurs yougoslaves. Il s'agissait du délai pour le regroupement de la famille. En effet, ce délai était de trois ans, alors que pour tous les pays d'Europe occidentale, et notamment l'Italie et l'Espagne, il était de 18 mois. Toutefois, depuis le 22 septembre 1972 cette discrimination a été supprimée et le délai ramené à 15 mois pour tous les pays, y compris la Yougoslavie.

Dès lors, pour tout ce qui a trait aux conditions de séjour, de travail et de rémunération, les travailleurs yougoslaves sont traités sur le même pied que les autres travailleurs étrangers en Suisse.

Les contacts avec les représentants diplomatiques yougoslaves sont réguliers et les relations sont bonnes. Il convient néanmoins de relever que si lesdits représentants comprennent fort bien les impératifs de notre politique de stabilisation dans le domaine de la main-d'oeuvre étrangère, ils ont parfois quelques difficultés à accepter les conséquences

qui en résultent au niveau de l'application de la réglementation. C'est le cas, notamment, lorsqu'il s'agit de remplacer du personnel yougoslave occupé en Suisse dans des représentations commerciales ou étatiques (comme, par exemple, l'Office national du tourisme). A plusieurs reprises déjà nous leur avons expliqué que la marge de manoeuvre laissée par la réglementation actuelle est extraordinairement mince et que les autorités fédérales compétentes n'ont presque plus de possibilités de donner des autorisations imputables sur le faible contingent de réserve dont elles disposent encore, même lorsqu'il ne s'agit que de remplacer une personne. Nous leur avons conseillé très vivement d'éviter dans toute la mesure du possible les rotations au sein du personnel des représentations commerciales ou étatiques. Si cette question devait être soulevée à nouveau lors de la visite du Vice-Ministre des affaires étrangères, il importerait de souligner une fois encore les difficultés auxquelles nous avons à faire face.

6. La question de l'opportunité d'un accord d'émigration

La loi yougoslave sur les conditions d'un emploi temporaire à l'étranger et sur la protection des citoyens yougoslaves occupés à l'étranger, promulguée le 8 juin 1973, vise entre autres à l'amélioration des conditions de vie et de travail des Yougoslaves occupés à l'étranger, notamment par la conclusion d'accords avec les pays d'immigration et par une intensification de la collaboration entre les représentations diplomatiques et consulaires yougoslaves et les autorités des pays d'accueil.

Une première constatation s'impose: la nouvelle loi yougoslave tendant pour l'essentiel à restreindre l'émigration et à améliorer les conditions de vie et de travail des émigrés yougoslaves est tout à fait conciliable avec la politique du Conseil fédéral qui, elle, vise à la stabilisation du nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative et à l'amélioration progressive de la situation des travailleurs étrangers qui ont été admis en Suisse.

En ce qui concerne la conclusion d'un éventuel accord d'émigration avec la Yougoslavie, il importe de souligner que pour le moment il serait inopportun d'y songer, avant tout pour des raisons de politique intérieure. Au demeurant, un tel accord ne s'avèrerait même pas très utile, puisque les améliorations décidées pour les travailleurs italiens ou espagnols sont en principe étendues automatiquement, d'une manière autonome, aux autres travailleurs étrangers, par conséquent aussi aux ressortissants yougoslaves. Pour illustrer cette pratique, on peut mentionner notamment les allègements dans le domaine de la mobilité géographique et professionnelle, ainsi que dans celui du délai requis pour le regroupement familial. (15 mois)

Jusqu'ici, les autorités yougoslaves n'ont jamais vraiment insisté sur la nécessité de conclure un accord d'émigration. Elles ont admis et compris les raisons invoquées du côté suisse. Lors de la visite de Monsieur V. Dragasevic, en mai dernier, cette attitude a été confirmée. Les autorités yougoslaves désirent néanmoins discuter de certaines questions spéciales en rapport avec l'émigration yougoslave en Suisse.

*Das ist
in gewissen
geschehen
am 28.2.74
für das
eine interdepar-
mentale Verhandlung
statt*

Il a été convenu, ce printemps, que la liste de ces questions sera transmise aux autorités suisses compétentes par l'intermédiaire de la représentation diplomatique à Berne. Ces questions seront ensuite examinées du côté suisse puis, une fois ces travaux préparatoires terminés, il conviendra d'établir quels points pourraient faire l'objet de travaux ultérieurs au niveau des experts. On peut s'attendre que cette liste de questions nous soit communiquée d'ici à la fin de l'année.

7. Conclusions

- 7.1. Malgré l'absence d'un accord d'émigration entre la Suisse et la Yougoslavie, il ne se pose pas de problème particulier en ce qui concerne la main-d'oeuvre yougoslave occupée dans notre pays.
- 7.2. Les autorités suisses compétentes sont actuellement à la limite de leurs possibilités pour ce qui a trait à l'admission, sur leur contingent, de nouveaux travailleurs, fût-ce pour des entreprises commerciales ou des représentations de caractère étatique.
- 7.3. Dans les circonstances actuelles, un accord de recrutement ou d'émigration ne saurait être envisagé.

OFFICE FEDERAL DE L'INDUSTRIE
DES ARTS ET METIERS ET DU TRAVAIL

Le Directeur

e.r.