

Procès-verbal

de la 3ème Réunion du groupe d'experts
portugais et suisses sur les questions relatives
à l'emploi de travailleurs portugais en Suisse

tenue

du 5 au 7 juillet 1993

à Lisbonne



Remarques liminaires

Le groupe d'experts sur les questions relatives à l'emploi de travailleurs portugais en Suisse a tenu sa 3ème réunion du 5 au 7 juillet 1993, à Lisbonne.

La délégation portugaise était présidée par Monsieur Henrique Dias Ferreira, Président de l'Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas, et la délégation suisse était présidée par Monsieur Jean-Luc Nordmann, Directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Se fondant sur les travaux préparatoires des deux réunions tenues respectivement à Lisbonne et à Berne, les deux délégations se sont rencontrées, comme elles en avaient convenu à l'occasion de leur dernière réunion en avril 1990, pour procéder à un échange de vues sur la situation des travailleurs portugais en Suisse à la suite du scrutin suisse du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen.

Elles ont, en outre, signé un Accord portant sur l'échange de stagiaires entre les deux pays.

Les pourparlers se sont déroulés dans un climat d'ouverture et de compréhension mutuelle.



1. Introduction. Présentation des politiques nationales respectives dans le domaine des migrations

PORTUGAL

En tant que pays traditionnel d'émigration, le Portugal a enregistré ces dernières années une inversion de la tendance migratoire et, comme l'ensemble des autres pays communautaires, est devenu un pays d'immigration.

118'000 étrangers résident au Portugal de façon régulière, dont:


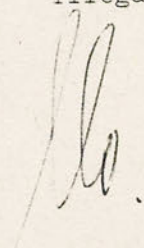
- 31'000 ressortissants d'autres Etats communautaires;
- 50'000 personnes originaires des pays africains d'expression portugaise;
- 13' 500 autres qui proviennent du Brésil.

L'immigration illégale est une préoccupation du Gouvernement portugais.

Tout récemment, il a achevé une procédure de régularisation extraordinaire à l'égard des étrangers en situation illégale, dont les résultats définitifs ne sont pas encore connus dans leur globalité.

Par ailleurs, la nouvelle loi sur les conditions d'entrée, de séjour et d'expulsion des étrangers du territoire national a été publiée en mars dernier.

Cette loi reprend le contenu des conventions dont le Portugal est partie et fixe comme objectifs principaux l'amélioration des conditions de délivrance des visas, le perfectionnement du régime d'attribution des autorisations de séjour et le renforcement de la protection des conditions contractuelles en vue d'éliminer les situations de séjour illégal dans le pays.



Le régime d'expulsion a également été révisé. Dans le respect des garanties fondamentales, la procédure a été abrégée et rendue moins onéreuse.

Un autre volet de la politique portugaise sur les migrations concerne les communautés portugaises à l'étranger en tant qu'élément structurel de la Nation.

Ainsi, le Gouvernement portugais s'est donné, dans ce domaine, les buts suivants:

- promouvoir l'enseignement de la langue portugaise dans les communautés et, à cet effet, appuyer leurs activités culturelles, récréatives et sociales;
- défendre les droits et les intérêts des Portugais résidant à l'étranger;
- créer des conditions favorables à la réinsertion des Portugais qui décident de rentrer définitivement au Portugal;
- contribuer à la reconnaissance des droits politiques des Portugais émigrés, soit au Portugal, soit à l'étranger;
- assurer une information actualisée de, pour et entre les communautés portugaises et diffuser, tant au Portugal que dans le reste du monde, des informations sur la présence et l'activité des Portugais résidant à l'étranger;
- organiser le recensement électoral des Portugais de l'étranger et inciter ces derniers à s'inscrire dans le registre des électeurs;
- soutenir les associations de jeunesse et promouvoir la diffusion des programmes culturels dans le but de renforcer les liens entre le Portugal et les jeunes Portugais de l'étranger.



SUISSE

La Suisse compte sur son territoire un nombre élevé de ressortissants étrangers (1'230'000 à fin mai 1993 ou 18% de la population résidente permanente). Elle est, avec le Liechtenstein et le Luxembourg, le pays en Europe occidentale qui accueille le plus d'étrangers.

Plus d'un quart des personnes actives sont de nationalité étrangère.

Les trois objectifs généraux de sa politique à l'égard des étrangers sont inscrits à l'article premier de l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers:

1. Limitation du nombre des étrangers

Le but est d'assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère.

2. Intégration des étrangers qui résident et travaillent en Suisse

Des efforts sont accomplis par les autorités suisses afin d'offrir à la population étrangère de résidence les mêmes possibilités de travail et les mêmes facilités dans la vie quotidienne que celles dont bénéficient les Suisses. Cela permet aux travailleurs étrangers de mieux s'intégrer et influence favorablement l'attitude des Suisses à leur égard. Ces efforts d'intégration se vérifient dans le fait que 75% de la population étrangère de résidence sont au bénéfice d'un permis d'établissement et ainsi disposent quasiment des mêmes droits que les citoyens suisses, sauf en ce qui concerne les droits politiques. Actuellement, le 67% de la population étrangère provient des pays d'Europe occidentale.



La priorité du recrutement est donnée à des personnes qui viennent en premier lieu d'Etats de l'AELE et de la CE et, en second lieu, d'autres pays de recrutement traditionnels (USA, Canada).

3. Amélioration de la structure du marché du travail et situation équilibrée du marché de l'emploi

Pour chaque nouvelle admission, les autorités compétentes examinent si la situation du marché du travail permet de procéder à ce nouvel engagement (taux de chômage de 4,3% à fin mai 1993).

4. Redéfinition de la politique suisse à l'égard des étrangers

A la suite du refus du peuple suisse d'entrer dans l'EEE, le Conseil fédéral a redéfini sa politique dans le sens d'une ouverture plus large à l'Europe. C'est ainsi qu'il a approuvé, le 20 janvier 1993, un train de mesures destinées à revitaliser l'économie; il a réaffirmé à cette occasion sa volonté de réaliser le modèle des 3 cercles et d'introduire des libéralisations au profit des ressortissants des pays du 1er cercle. Eu égard au vote négatif du 6 décembre 1992, le Conseil fédéral se devait néanmoins de maintenir les principes suivants également à l'égard des ressortissants des pays de l'AELE et de la CE:

- a. priorité des travailleurs indigènes (Suisse et étrangers se trouvant déjà en Suisse);
- b. respect des mêmes conditions de travail et de salaire;
- c. maintien des contingents, au moins pour un certain temps.

En outre, le Conseil fédéral a décidé de certains assouplissements avec effet au 1er mai 1993: les travailleurs hautement qualifiés ne sont plus soumis au principe de la priorité des indigènes, le statut du frontalier de longue durée est amélioré et les annuels et établis obtiennent des facilités de retour en Suisse après une absence de plusieurs années.

2. L'avenir de l'immigration portugaise en Suisse

2.1. Evaluation des possibilités de développement numérique

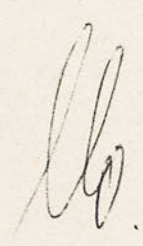
La délégation portugaise a fait un exposé sur l'évolution récente du marché de l'emploi au Portugal et sur les tendances des mouvements migratoires vers la Suisse.

Le taux de chômage en juin dernier était de 5,1%, l'un des plus bas des pays communautaires. Toutefois, il se pourrait qu'une augmentation se produise dans les mois à venir, en dépit de la croissance économique prévisible cette année.

Selon les données fournies par les services de l'emploi, on peut s'attendre à un accroissement des demandes d'emploi de travailleurs portugais souhaitant se rendre en Suisse, dans la mesure où les offres dans ce pays sont nombreuses et les salaires suffisamment attractifs.

La délégation suisse relève que le Portugal est le seul pays des Etats membres du futur EEE à connaître en Suisse une balance migratoire positive. Celle-ci est toutefois en nette diminution depuis deux à trois ans et n'est aucunement due au nombre des naturalisations qui reste très faible (1992:101) en raison des exigences actuellement élevées du droit suisse; on peut cependant s'attendre à un assouplissement prochain en faveur de la deuxième génération.

La population portugaise de résidence compte quelque 112' 000 personnes et représente ainsi un peu moins de 10% de l'ensemble de la population étrangère. Plus de 80' 000 de ces personnes sont titulaires du permis d'établissement. On constate ainsi une importante stabilisation de la population portugaise en Suisse, mais aussi qu'il se trouve peu de Portugais parmi les classes d'âge représentatives des personnes ayant pris leur retraite.



La récession économique explique la baisse également du nombre des saisonniers. Plus d'un tiers (5'500) des transformations d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année, qui ont été enregistrées en 1992, concernait des ressortissants portugais. Grâce à elles, quelque 20' 000 personnes ont pu s'établir, en famille, de manière durable en Suisse.

2.2. Problèmes d'organisation (recrutement, information aux immigrants potentiels, mesures de soutien à l'apprentissage de la langue locale, transports)

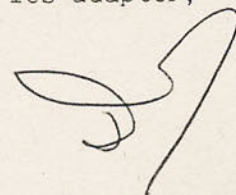
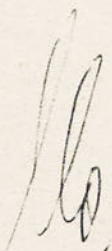
La délégation portugaise relève que le recrutement des travailleurs portugais en Suisse s'en trouverait facilité:

- a) si les offres de travail étaient plus précises, notamment en ce qui concerne les qualifications requises sur le plan professionnel, le niveau des salaires, le nombre d'heures de travail et les retenues salariales opérées par les employeurs au titre des frais de logement; de nombreux salaires proposés se situent au bas de l'échelle des salaires minima fixés par les conventions collectives de travail; la durée des contrats est parfois si courte que le déplacement vers la Suisse n'en vaut pas la peine et à cela s'ajoutent certaines exigences relatives aux connaissances linguistiques, à l'état civil (célibat) et à l'absence de personnes à charge qui découragent bon nombre de candidats;

- b) si les structures officielles portugaises étaient davantage sollicitées, car la plus grande partie des offres d'emploi ne passent plus par elles; il s'ensuit que les autorités portugaises ne peuvent plus sélectionner la main-d'oeuvre de manière adéquate ni l'informer correctement avant son départ pour le pays d'accueil;
- c) si, pour voyager à destination de la Suisse, les travailleurs portugais avaient le choix de se déplacer, soit à titre individuel, soit en groupes afin de bénéficier des structures d'accompagnement prévues à cet effet;
- d) si la partie suisse encourageait au Portugal, sous une forme ou une autre, l'enseignement de ses langues nationales que les autorités portugaises dispensent aux travailleurs portugais avant leur départ pour le pays d'accueil.

La délégation suisse souligne que dans son pays, le recrutement de la main-d'oeuvre est uniquement l'affaire des employeurs et que les autorités n'interviennent à aucun titre dans ce processus. Elle constate à son tour que le recrutement individuel des travailleurs portugais l'emporte largement sur le recrutement officiel, et prend note que les lenteurs administratives dont font état les employeurs suisses pourraient être évitées si ceux-ci fournissaient aux autorités portugaises des indications plus précises sur les qualifications professionnelles des travailleurs dont ils ont besoin.

En réponse aux autres questions, la délégation suisse déclare que, s'agissant de personnes dont ils ignorent encore les réelles qualifications, les employeurs préfèrent souvent indiquer les salaires minima fixés dans les conventions collectives de travail et les adapter, le cas échéant, par la suite.



La délégation suisse estime de plus que le nombre d'heures de travail, valable en Suisse aussi bien pour les étrangers que pour les nationaux, ne peut guère être remis en question si cette durée est conforme aux conventions collectives de travail ou à la législation; en notant que la partie portugaise partage son point de vue, elle se montre disposée à en informer les ressortissants portugais désireux de venir travailler en Suisse. Concernant la durée souvent brève des contrats, elle fait remarquer qu'il est dans l'intérêt bien compris des employeurs de ne pas garantir une durée de travail excédant l'étendue des mandats qu'ils doivent exécuter.

La délégation suisse s'engage à attirer l'attention des milieux patronaux sur la nécessité que soient mentionnées dans le contrat de travail les éventuelles retenues salariales destinées à couvrir les frais de logement. Toutefois, en raison du principe de la liberté contractuelle, elle ne s'estime pas fondée à adresser des directives aux employeurs leur fixant des critères subjectifs de recrutement, tels que le célibat, de bonnes connaissances linguistiques, l'absence de personnes à charge, etc.

Par ailleurs, la délégation suisse est d'avis que le déplacement d'un grand nombre de travailleurs portugais doit s'effectuer de préférence en groupes organisés, sans pour autant que ce procédé prive ceux qui le désirent de la faculté de voyager individuellement.

Enfin, la délégation suisse accepte d'examiner la possibilité pour la Suisse de contribuer, avec les autorités portugaises, à promouvoir l'apprentissage de la langue en usage sur le lieu de travail en faveur des travailleurs portugais désireux de venir en Suisse.



3. Le statut de saisonnier et son avenir

La délégation portugaise fait part de ses préoccupations à la suite du résultat du référendum du 6 décembre 1992 sur la participation de la Suisse à l'Espace économique européen.

De son point de vue, l'appartenance de la Suisse à l'EEE aurait représenté un enrichissement pour celui-ci et offert, de ce fait, des solutions à court terme aux problèmes découlant du statut du travailleur saisonnier.

Ces préoccupations ont déjà été exposées aux autorités suisses à l'occasion des deux réunions préparatoires et ont fait également l'objet d'un mémorandum présenté par l'Ambassade de Portugal à Berne.

Suite aux discussions tenues dans ce domaine, la délégation portugaise déclare avoir pris connaissance de la volonté des autorités de libéraliser, par étapes et à moyen terme, le marché suisse du travail mais qu'elle s'attendait à pouvoir s'entretenir avec la partie suisse sur un projet concret avant la fin de l'été 1993.

Toutefois, la délégation portugaise, après avoir constaté qu'aucune mesure n'était encore prévue à cet effet dans le projet d'ordonnance limitant le nombre des étrangers pour 1993-94, demande des éclaircissements sur les points suivants:

- état d'avancement des travaux de révision;
- dates probables de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

- 11 -

La délégation suisse constate que de tout temps, son pays a eu recours aux saisonniers, car des secteurs importants de son économie sont saisonniers. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la plupart des établis sont d'anciens saisonniers. Ce statut est certes contesté, mais les activités saisonnières, comme partout en Europe, subsistent.

Après le rejet de l'EEE, le Conseil fédéral a manifesté l'intention, le 20 janvier 1993, de remplacer progressivement, dans un délai de trois à cinq ans, le statut de saisonnier par une autorisation de séjour de courte durée, semblable au titre de séjour temporaire régi par le droit communautaire (qui prévoit la possibilité de délivrer des titres de séjour limités à 12 mois au maximum, renouvelables ou transformables en titres de séjour permanents, ainsi que le droit au regroupement familial). A cet effet, il se propose tout d'abord d'assainir graduellement la situation dans laquelle se trouvent les "faux saisonniers", en invitant les autorités cantonales à faire un plus large usage de leurs contingents d'autorisations de séjour à l'année au profit des personnes travaillant dans des activités dont le caractère saisonnier est contestable. Ensuite, il a prévu d'introduire parallèlement au statut de saisonnier, dès novembre 1994, la nouvelle catégorie des séjours de courte durée.



4. Projet d'accord entre la République portugaise et la Confédération suisse en matière d'assurance-chômage des travailleurs saisonniers

Les deux parties ont procédé à l'examen de l'avant-projet d'accord du 19.05.93 soumis par la délégation suisse.

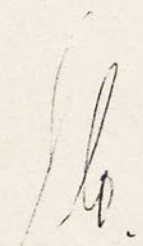
Il est pris acte de la volonté des deux parties de rechercher une solution concernant la protection de ceux des travailleurs saisonniers portugais qui se trouvent au chômage pendant l'entre-saison.

La délégation portugaise exprime le souhait de traiter ce problème dans un contexte global, en s'inspirant des solutions envisagées dans le cadre de l'Accord sur l'EEE.

Elle informe la délégation suisse qu'elle ne voit pas d'obstacles majeurs sur le plan technique, mais constate que d'un point de vue financier ledit projet se traduirait par une charge excessivement lourde. Une première estimation indique un coût représentant le 95% du montant mensuel versé au titre de l'allocation sociale de chômage (1992).

La délégation portugaise fera tenir à la délégation suisse une nouvelle version du projet d'accord tenant compte des considérations précédentes.

Les deux délégations conviennent de se fournir dans les meilleurs délais les informations nécessaires à ce réexamen.



5. Intégration

5.1. Information

Sur la question de l'intégration, les deux délégations partagent un point de vue identique. La délégation suisse rappelle dans ce contexte le rôle joué par la Commission fédérale des étrangers (CFE) qui s'emploie à favoriser les relations entre la communauté portugaise, les représentants de ses autorités et les autorités suisses afin de faciliter l'intégration sociale des ressortissants portugais résidant en Suisse. Si elle dispose de moyens financiers insuffisants à la réalisation des activités qu'elle voudrait entreprendre, elle n'en cherche pas moins à améliorer l'information de la communauté portugaise. Elle a institué à cet effet un groupe de travail chargé de rédiger une brochure d'information générale destinée à remplacer celles qui avaient été consacrées notamment aux saisonniers et aux travailleurs annuels, brochure qui sera distribuée en priorité aux ressortissants portugais.

5.2. Formation des adultes

Les deux délégations reconnaissent l'importance de l'apprentissage de la langue du pays d'accueil qui doit permettre, d'une part, de s'intégrer plus facilement et, d'autre part, de profiter, au même titre que les nationaux, des cours de formation et de perfectionnement professionnels.

La délégation suisse précise que tous les adultes peuvent suivre des formations ou des cours de perfectionnement professionnel. Il est toutefois vrai que dans la plupart des cas les intéressés doivent être titulaires d'un certificat fédéral de capacité ou d'un titre équivalent. L'OFIAMT décide, cas par cas, de l'équivalence des titres étrangers. L'Ambassade de Suisse au Portugal est régulièrement informée de la pratique en usage à l'OFIAMT.

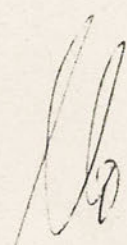


En règle générale, un titre est reconnu équivalent si le requérant peut prouver

- qu'il a suivi une formation scolaire d'une durée correspondant approximativement à la moyenne suisse, qui est de neuf années;
- que sa formation professionnelle se compose d'une partie pratique et d'une partie théorique, et
- que sa formation a été sanctionnée par un examen reconnu par l'Etat d'origine.

5.3. Emissions radiophoniques et télévisées en langue portugaise

Sur la base d'un sondage effectué en collaboration avec l'Ambassade de Portugal, la Commission fédérale des étrangers (CFE) examinera cet automne avec la Société Suisse de Radiodiffusion (SSR) la possibilité, d'une part, de créer une émission radiophonique d'information en langue portugaise et, d'autre part, d'obtenir une meilleure réception en Suisse des programmes TV portugais avec le concours de diffuseurs privés.



6. Formation / Enseignement

6.1. Questions relatives à la scolarisation des enfants

La délégation portugaise rappelle les conclusions de la réunion préparatoire d'avril 1993 en soulignant particulièrement la nécessité de procéder à une étude à la fois quantitative et qualitative sur l'intégration des enfants dans le système scolaire suisse, afin d'identifier les problèmes et d'y apporter des solutions.

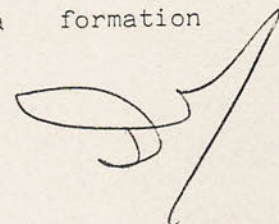
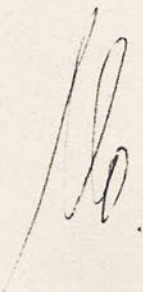
La délégation suisse a conscience des difficultés que rencontrent les enfants portugais dans les écoles suisses. Ces problèmes sont examinés au sein de la Commission fédérale des étrangers et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique; ils feront l'objet de la prochaine réunion de la commission "ad hoc" luso-suisse pour les questions scolaires. En outre, elle partage l'avis que la stabilité du séjour des parents est un facteur psychologique important pour l'intégration scolaire de l'enfant et que les parents devraient être mieux informés des difficultés que rencontrent leurs enfants à s'insérer dans la vie professionnelle lorsque ces derniers les rejoignent à un stade avancé de la scolarité.

6.2. Formation professionnelle

La délégation portugaise souligne l'importance qu'elle attache à la formation professionnelle des ressortissants portugais en Suisse, compte tenu du rôle essentiel que celle-ci joue dans le processus d'intégration socio-professionnelle.

La délégation suisse estime pour sa part que les parents devraient être dûment informés sur la nécessité, pour leurs enfants, de suivre une formation professionnelle qui leur permette de s'insérer avec succès dans la vie active.

Les deux délégations conviennent que les différents points discutés lors de la réunion préparatoire citée au chiffre 6.1. seront inscrits à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission "ad hoc" luso-suisse d'experts pour les questions de la formation professionnelle.

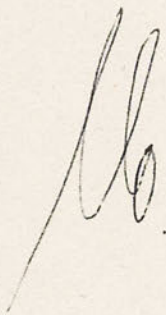


7. Accord d'échange de stagiaires entre le Portugal et la Suisse

La délégation suisse exprime sa satisfaction quant au fait que le Portugal est le vingtième Etat avec lequel la Suisse a pu élaborer un système d'échange de stagiaires.

En outre, les deux délégations se félicitent d'être parvenues à conclure cet accord qui est dans l'intérêt des deux pays.

Après lecture du projet d'accord, lequel figure à l'annexe au présent procès-verbal, les deux parties donnent leur approbation et réitèrent leur satisfaction.



8. Echanges culturels entre le Portugal et la Suisse

La délégation portugaise émet le désir qu'une réunion puisse être organisée entre l'Ambassade de Portugal à Berne et des institutions suisses en charge des questions culturelles dans le but de déterminer les possibilités de coopérer en la matière.

La délégation suisse relève qu'à l'égard des étrangers, la Suisse a toujours pratiqué une politique d'intégration et non d'assimilation. L'intégration suppose une meilleure connaissance réciproque dans le respect de la culture du pays d'origine des étrangers.

Dans cet esprit, les autorités suisses ont toujours tenu compte de la nécessité de permettre aux enfants de travailleurs migrants de suivre - lors de la scolarité obligatoire - des cours de langue et de culture nationales.

Par ailleurs, elles ont soutenu les initiatives prises par des associations d'étrangers visant à sauvegarder leur culture et identité nationales dans un esprit d'ouverture et de compréhension réciproque.

Cependant le rôle de l'Etat fédéral n'est pas de faire oeuvre active de promotion des cultures étrangères en Suisse. Il ne lui appartient pas de jouer une fonction motrice dans ce domaine.

Ce rôle, la Confédération l'assume pour ce qui est de la promotion de l'image culturelle de la Suisse à l'étranger. La Fondation Pro-Helvetia, disposant à cette fin d'un budget de 25 mio, est chargée de créer les contacts et d'éveiller l'intérêt d'institutions étrangères, soit directement, soit par le canal des représentations diplomatiques.

Dans le domaine des échanges culturels, la Confédération doit veiller à créer des conditions cadre qui favorisent leur développement et lever les entraves qui décourageraient les initiatives privées ou institutionnelles.



- 18 -

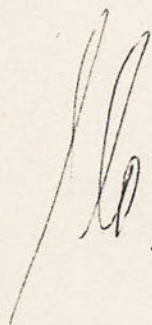
Pour ce qui est de la circulation des personnes, les possibilités existantes couvrent pratiquement tout l'éventail des échanges culturels.

A titre d'exemple:

- Les artistes participant à des manifestations culturelles bénéficient de facilités pour obtenir leur autorisation de séjour;
- les instituts d'enseignement peuvent organiser des échanges aux fins de perfectionnement professionnel;
- une nouvelle disposition, qui entrera en vigueur en automne, devrait permettre aux associations de jeunesse d'organiser, sur la base de la réciprocité, des séjours de formation ou de perfectionnement.

En Suisse, les attachés culturels auprès des représentations étrangères sont chargés de créer les contacts et d'éveiller l'intérêt des organismes suisses. La promotion de l'image culturelle d'un pays ne peut que contribuer à l'effort d'intégration et renforcer la compréhension et la tolérance réciproques.

Dans cette optique, les deux délégations conviennent de faire part aux institutions et autorités compétentes de leur désir que des échanges culturels soient intensifiés dans le but de favoriser les relations entre les deux communautés.

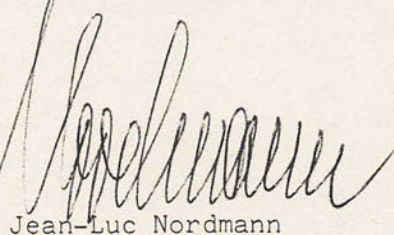


9. Divers

Les deux délégations ont reconnu l'importance de la poursuite du dialogue, et dans ce contexte, sont convenues de se réunir à nouveau.

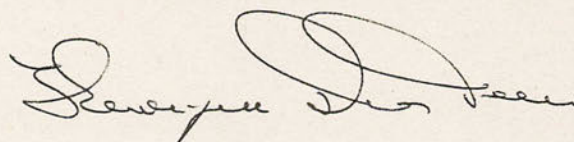
Fait à Lisbonne, en deux exemplaires originaux,
le 7 juillet 1993

Pour la délégation suisse



Jean-Luc Nordmann

Pour la délégation portugaise



Henrique Dias Ferreira