



La révision du droit des étrangers

Afin de discuter des conséquences du droit des étrangers ainsi que des révisions prévues, le seco a fait un «test de compatibilité PME» pendant l'été 2000. Douze entreprises soigneusement sélectionnées ont pu faire part de leurs expériences en matière d'obtention des permis de travail pour étrangers; les implications pratiques de l'abolition du statut de saisonnier pour les Européens et des nouvelles conditions-cadres concernant le recrutement de personnel hors UE/AELE ont aussi été évaluées. Sur cette base, des recommandations ont été formulées dont plusieurs ont pu être mises en œuvre depuis lors.



De manière générale, la libre circulation des personnes avec l'UE est un grand soulagement pour les entreprises.

Photo: Keystone

Depuis des décennies, le droit des étrangers fait l'objet de débats politiques et de discussions entre entreprises et administration. L'entrée en vigueur des accords bilatéraux permet maintenant de tourner une page. De manière générale, la libre circulation des personnes avec l'UE va supprimer beaucoup de problèmes pour les entreprises. De l'avis d'un entrepreneur, «c'est un grand soulagement»; pour un autre, la libre circulation des personnes est la meilleure chose qui soit arrivée depuis longtemps.



Nicolas Wallart
Collaborateur scientifique, secteur Politique de croissance et réformes structurelles, Secrétariat d'État à l'économie, Berne

Les visites effectuées pendant l'été 2000 dans six cantons (secteurs: hôtellerie, placement d'employés dans l'hôtellerie, restauration, remontées mécaniques, construction, agriculture, software, équipements médicaux, service de contact PME/ haute école) ont aussi permis de relever quelques aspects plus délicats dans les projets de révision en cours. Concrètement, le test PME sur la révision du droit des étrangers concernait trois réglementations:

- l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (entré en vigueur en juin 02);
- la révision de l'ordonnance limitant le nombre d'étrangers (entrée en vigueur en juin 02);
- le projet de loi sur les étrangers (adopté par le Conseil fédéral en mars 2002 et actuellement en discussion au Parlement).

Contenu et résultats du test PME

Pour servir de fil directeur pendant les entretiens, le seco a développé un questionnaire structuré autour de trois domaines: l'abolition du statut de saisonnier, le traitement des demandes de permis et l'accès à des permis pour les non-Européens.

Encadré 1

«Les tests de compatibilité PME»: une nouvelle série d'articles

Nous inaugurons dans le présent numéro de «La Vie économique» une nouvelle série d'articles qui présenteront des «tests de compatibilité PME». Il s'agit de tests réalisés par le seco depuis trois ans et qui visent à mettre en évidence, à travers des études de cas, les effets de dispositions législatives existantes ou prévues sur l'activité d'une dizaine de PME choisies pour leur représentativité.

Les «tests de compatibilité PME» sont effectués à un moment déterminé lors de l'élaboration de nouvelles dispositions législatives, ce qui est en Suisse un processus long et compliqué. Ils ne se prêtent pas à une publication intégrale étant donné qu'ils contiennent des critiques sur des points qui sont souvent modifiés après la procédure de consultation. Cependant, un certain nombre de constatations et d'exigences formulées à cette occasion restent encore d'actualité une à deux années plus tard, au moment où l'objet en question est soumis aux Chambres fédérales. Pour cette raison, nous pensons que cette série d'articles publiés dans «La Vie économique» n'a pas pour seule fonction d'illustrer la manière dont est prise en compte la situation particulière des PME dans la politique menée par la Confédération, mais que l'une ou l'autre des conclusions auxquelles ont abouti ces «tests de compatibilité PME» gardent toute leur pertinence, aujourd'hui, dans les débats en cours.

Voici la liste des thèmes qui seront abordés en 2003 par le Forum PME (en italique, les tests de compatibilité PME prévus ou en cours): *expériences tirées des contrôles réalisés par les autorités lors de faillites d'entreprise*; obligation d'indiquer les prix et autres dispositions de protection des consommateurs; *cours de maîtrise (Ordonnance sur la nouvelle loi sur la formation professionnelle)* formulaire uniformisé pour les procédures administratives lors de création d'entreprises; *choix d'une caisse de pension*; *application de normes de comptabilité internationales à des PME*; métiers et activités protégés; statistiques (conséquences possibles des accords bilatéraux II).

Peter Balastèr

Chef du secteur Politique de croissance et réformes structurelles, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), Berne

La suppression du statut de saisonnier

La suppression du statut de saisonnier, aujourd'hui une réalité, était un élément essentiel des réformes en discussion à l'époque du test, ce qui nous avait incités à rendre visite à des entreprises dont l'activité est saisonnière: hôtellerie, construction et agriculture. Les problèmes étaient différents pour chacun de ces secteurs.

Dans l'hôtellerie le statut de saisonnier nous a été dépeint comme idéal, notamment dans les endroits où la saison est courte (Oberland bernois, Grisons). Une solution de remplacement est de développer un contrat de travail annuel, où les employés travaillent beaucoup pendant la haute saison et moins ou pas du tout hors saison.¹ Selon un hôtelier visité, un tel système est possible mais se heurte à plusieurs obstacles:

- les limites posées par le droit de travail (nous sommes penchés sur cette possibilité, voir encadré 2);
- l'attractivité des régions reculées par rapport aux villes où les salaires sont plus élevés (il est plus facile avec l'accord bilatéral de changer d'emploi ou de canton);
- les contraintes liées au regroupement familial (une chambre ne suffit plus à partir du moment où le regroupement familial est possible et le salaire doit être ajusté pour pouvoir louer un appartement pour la famille).

Une alternative est celle des stages de courte durée (4 mois) qui permettent en particulier à des étudiants de travailler en Suisse mais ces personnes ne sont pas du métier. Certains hôteliers aimeraient recourir encore davantage aux stagiaires qualifiés des pays de l'Est pour remplacer la disparition du statut de saisonnier. Cependant, les discussions ont montré qu'il existe d'autres solutions plus faciles avec les accords bilatéraux, comme un travail en Suisse pendant la saison de ski pour des employés des régions voisines (ex. Italie du nord où le tourisme estival est important). D'autre part, dans les entretiens il est apparu qu'une abolition des zones frontalières permettrait aussi de fournir des alternatives pour l'hôtellerie, étant donné que les frontaliers ne doivent plus rentrer chez eux qu'une fois par semaine; cette possibilité n'avait pas été suffisamment étudiée.

Dans la construction, une entreprise visitée faisait de plus en plus de rénovation, activité qui n'a pas un caractère saisonnier; les besoins concernent donc des travailleurs disponibles toute l'année. Souvent les saisonniers d'antan ont reçu un permis B ou C et sont restés en Suisse. Une autre entreprise, active dans une région touristique, était confrontée à l'interdiction de construire pendant la saison hivernale; un passage à un contrat à l'année néces-

site un changement dans l'attitude des autorités communales de la construction. C'est un des principaux avantages de la méthode des études de cas que de faire ressortir ce genre d'interactions à priori inattendues entre domaines de réglementation étatiques.

Pour l'agriculture, les entrepreneurs visités constatent que les Allemands emploient des travailleurs polonais, les Espagnols et Français occupent des travailleurs marocains, et les Suisses vont devoir se limiter au marché de l'UE. Ceci est ressenti comme une discrimination mais ce type de comparaison est assez délicat étant donné que les produits agricoles ne circulent pas non plus librement entre la Suisse et l'UE.

Dans ce contexte, l'instrument de l'analyse d'impact de la réglementation, introduit en même temps que les tests PME et le Forum PME, et qui est censé mettre en lumière les intérêts de tous les agents économiques, a apporté deux éléments supplémentaires à l'analyse: d'une part le taux élevé de fluctuation parmi les saisonniers engagés dans l'agriculture remet en cause les conditions de travail et de rémunération offertes par le secteur, et d'autre part il n'est pas forcément dans l'intérêt du pays de privilégier, à travers un statut particulier pour les étrangers, des branches économiques à faible valeur ajoutée par personne.²

L'obtention des permis de travail pour étrangers

Au cours des entretiens, les PME ont pu se prononcer sur leurs expériences en matière d'obtention des permis de travail. On distingue clairement deux catégories:

- les entreprises de taille moyenne (100 à 300 employés) entretenaient de bons rapports avec l'autorité. Elles privilégiaient le contact direct, connaissaient les critères d'attribution des permis et ne faisaient des demandes que lorsqu'elles étaient à peu près sûres d'une acceptation. L'une d'entre elles avait même un entretien annuel avec l'office des étrangers du canton pour planifier les besoins de l'année suivante;
- parmi les entreprises de moins de 100 employés, deux n'avaient jamais de problèmes; une recevait les permis une fois sur deux et courait donc à chaque fois un risque, elle devait faire jouer ses relations pour obtenir le permis. Pour deux autres la situation était très mauvaise: l'une n'avait jamais reçu un seul permis en 15 ans et ne comprenait pas pourquoi puisque «d'autres en ont autant qu'elles veulent»; pour l'autre la situation en matière de permis était «catastrophique».

L'impression générale était que les grandes entreprises savent obtenir ce dont elles ont besoin, mais que pour les plus petites l'attribu-

1 Mi-avril à mi-juin et mi-octobre à mi-décembre.

2 Voir par exemple, l'étude de Straubhaar T., «Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel», *Strukturberichterstattung*, seco, Berne, 1991.

Encadré 2

Les modèles de travail à l'année

Les modèles de travail à l'année suscitent un intérêt certain mais ne sont pas bien connus. Ils permettraient d'éviter que, suite à la suppression du statut de saisonnier et à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, des personnes travaillent pendant 9 mois et s'inscrivent au chômage pendant les 3 derniers mois. Ils offriraient plus de flexibilité pour les activités saisonnières en exploitant les possibilités du nouveau droit du travail (qui permet de travailler dans les branches saisonnières 54 heures par semaine, auxquelles on peut ajouter un maximum de 10 heures supplémentaires à compenser ultérieurement). S'il y a des restrictions, elles ne viennent donc pas de la loi sur le travail mais d'ailleurs (conventions collectives, difficulté de trouver de la main d'œuvre à ces conditions).

tion des permis est souvent un mystère; la libre circulation des personnes est particulièrement importante pour elles. De plus, il est important d'avoir des critères transparents pour diminuer l'incertitude.

Proposition: *augmenter la transparence dans les critères d'attribution des permis, améliorer l'information, diminuer l'incertitude liée aux permis de travail pour les PME.*

Les formulaires étaient disponibles sur Internet dans certains cantons (par exemple ZH, BS, SO) mais dans d'autres il fallait encore les remplir à la machine.

Proposition: *mettre les formulaires à disposition sur internet.*

En matière de *décalage pour l'obtention d'un permis*, la situation variait selon les cantons mais était globalement peu reluisante. D'après les entreprises interrogées, il fallait compter environ 2 semaines dans les cantons rapides et 4 mois dans les cantons les plus lents. Or les besoins des PME varient beaucoup en fonction du secteur. Certaines (agriculture) peuvent planifier longtemps à l'avance le besoin de permis et s'organiser en conséquence. D'autres (logiciels, appareils médicaux) doivent réagir rapidement et même une incertitude pendant 4 semaines peut faire perdre un contrat ou un candidat qualifié. Certains spécialistes comme les consultants Oracle sont une denrée rare; si une PME a besoin d'un consultant américain pour installer un système, un permis est nécessaire; ici un préavis serait utile. Dans tous les cas, pour les PME il est nécessaire que les dossiers soient traités le plus rapidement possible.

Proposition: *accélérer la délivrance des permis au niveau des cantons, notamment:*

- en donnant un préavis;
- en introduisant des délais de réponse pour l'administration;
- en supprimant, pour les citoyens de l'UE, non seulement le contrôle du marché du travail mais aussi l'étape de la commune;
- en accordant la priorité dans le traitement des dossiers aux secteurs économiques où la rapidité joue un rôle.

Les entreprises visitées se plaignaient aussi de la pratique de certaines autorités cantonales et de la difficulté d'obtenir des informations sur l'état d'avancement du dossier.

Proposition: *fournir aux entreprises un interlocuteur qui puisse renseigner sur l'évolution de la demande de permis (guichet unique).*

En ce qui concerne les *demandes pour les travailleurs des États tiers* (ni UE ni AELE), certaines entreprises voyaient d'un œil favorable le traitement des demandes par la Confédération. Pour l'une d'elles, Berne est plus rapide que le canton.³ Une autre était confrontée au problème que représente des employés qui

veulent habiter dans un canton et travailler dans un autre, ce qui nécessite un permis de séjour dans un canton et une «demande d'assentiment» dans l'autre. Un permis délivré par la Confédération supprimerait ce problème.

Proposition: *permis pour les travailleurs des États tiers délivrés directement par la Confédération.*

La politique à l'égard des travailleurs des États tiers

Au moment du test, il était question de 2000 nouvelles autorisations par année pour les États tiers (uniquement pour des travailleurs qualifiés), plus 5000 permis de courte durée. L'entreprise de logiciels visitée travaille épisodiquement avec des Américains. Pour elle, ce chiffre de 2000 «est ridicule» en période de globalisation. Si on le compare avec les 15 000 autorisations de l'UE, elle estime le besoin à 5000.

Proposition: *augmenter le contingent pour les travailleurs des États tiers. Exclure du contingent les transferts internes des entreprises multinationales (accords AGCS), les doctorants et post-doctorants (qui bénéficient à la recherche des hautes écoles).*

D'un autre côté, dans l'informatique le télétravail est de plus en plus répandu et permet en partie de renoncer aux permis. La PME visitée s'est vu refuser un permis car le salaire proposé était considéré par les autorités comme au-dessous du prix du marché. Le service PME/haute école que nous avons contacté mentionnait aussi l'importance des chercheurs non UE pour les PME suisses; d'ailleurs, parmi les 12 entreprises visitées, seules 3 n'ont jamais eu recours à de la main-d'œuvre extra-européenne.

Proposition: *transparence dans les critères d'attribution des permis pour les travailleurs des États tiers (salaire, qualifications)*

Autres problèmes pour les PME

Plusieurs entreprises ont mentionné que le concubinage n'est souvent pas accepté par les autorités qui délivrent les autorisations.

Proposition: *faciliter l'octroi de permis de séjour/travail pour les concubins.*

Une autre PME, voulant engager un travailleur américain, a été obligée par l'office cantonal de traduire le CV en français.

Proposition: *les cantons devraient pouvoir lire un CV en anglais, allemand et français sans exiger de traduction. De plus, dans beaucoup de pays les certificats de travail n'existent pas et ne peuvent donc pas être exigés.*

D'autres ont mentionné la nécessité pour l'épouse d'un cadre étranger de pouvoir travailler, ce qui peut être déterminant pour attirer des cadres ou chercheurs de pointe; le problème du regroupement familial a aussi été

Si certaines PME peuvent planifier longtemps à l'avance le besoin de permis, d'autres comme celles actives dans les logiciels doivent réagir rapidement.

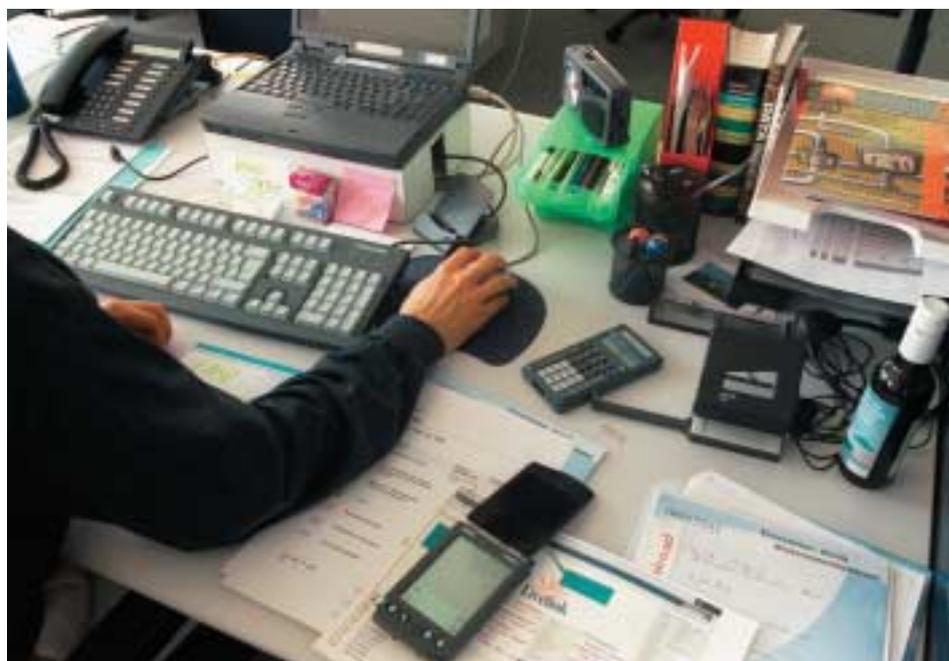


Photo: Keystone

évoqué.⁴ Quant au renouvellement des autorisations d'établissement tous les 3 ans, il a été décrit comme «un travail incroyable, inutile et payant».

Proposition: éviter de restreindre l'activité du partenaire.

Proposition: supprimer le renouvellement des autorisations de séjour.

Impact du test PME

La plupart des recommandations du test PME ont été reprises par le Forum PME dans la prise de position qu'il a formulée lors de sa séance du 20 novembre 2000 (dans le cadre de la procédure de consultation). Parmi ces recommandations, certaines ont été mises en œuvre depuis lors:

- par décision du Conseil fédéral, le nombre de nouveaux permis à l'année pour les travailleurs relevant des États tiers a augmenté à 4000 pour la période 2002–2003;
- ce n'est pas la Confédération qui octroie ces permis:⁵ la majorité des cantons et des associations se sont prononcés contre lors de la consultation. Néanmoins, l'office fédéral des étrangers approuve les préavis cantonaux; en ce sens il veille à ce que les revendications pour plus de transparence dans les critères d'attribution soient mises en œuvre;
- la fréquence du renouvellement des permis d'établissement est passée de 3 à 5 ans.

Pour les PME, l'allègement décisif vient de l'accord sur la libre circulation des personnes, en particulier la mobilité géographique et professionnelle (depuis juin 2002) et la suppression du contrôle du marché du travail (dès juin 2004). En ce qui concerne la pratique des auto-

rités dans l'attribution des permis, ce sont les cantons qui fixent la procédure. Pour répondre aux besoins des entreprises, quelques cantons ont fait des efforts d'amélioration: formulaires sur Internet, regroupement des autorités des étrangers et du contrôle du marché du travail (guichet unique), traitement plus rapide des dossiers. Pour les revendications des secteurs saisonniers, un système est actuellement mis en place pour faciliter le recrutement des travailleurs espagnols et portugais, qui continuent à manifester un intérêt pour un travail en Suisse lorsque les conditions de rémunération sont satisfaisantes. D'un autre côté, en l'état actuel du projet de loi sur les étrangers, le marché intérieur ne sera toujours pas une réalité pour les travailleurs des États tiers, qui devront parfois encore obtenir une autorisation pour changer de canton ou d'emploi. ■

3 Ceci n'est pas forcément représentatif.

4 Ce point a donné lieu à une discussion au Forum PME, certains participants estimant que le regroupement familial devait se faire à un moment où les enfants pouvaient encore entrer en apprentissage.

5 Cette disposition figure dans l'ordonnance limitant le nombre d'étrangers.