Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 52 (1960)
Heft: 6

Artikel: Le marché du travail et la main-d'œuvre étrangère
Autor: Pedotti, Georges
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385147

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: 14.07.2025

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

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

52e année | Juin 1960 | No 6

Le marché du travail et la main-d'œuvre étrangère

Par *Georges Pedotti*

I. Politique de l'emploi et admission de travailleurs étrangers

Avant d'aborder les « instructions » données aux offices du travail en ce qui concerne le traitement des demandes d'engagement de main-d'œuvre étrangère, il convient d'examiner rapidement la politique de l'emploi et les attributions des autorités compétentes en la matière.

Aux termes de la loi fédérale sur le service de l'emploi, la Confédération prend, conjointement avec les cantons, en vue de prévenir ou de combattre le chômage, les mesures propres à promouvoir un *équilibre approprié entre l'offre et la demande de main-d'œuvre.* En d'autres termes, l'autorité s'efforce d'assurer une occupation appropriée aux personnes capables et désireuses de travailler; cette politique doit aussi tenir compte autant que possible des besoins de main-d'œuvre de l'économie. Les moyens dont dispose l'autorité pour promouvoir cet équilibre sont très divers et varient fortement selon la situation économique. En phase de fléchissement de l'activité et de chômage, il s'agit avant tout de réserver les possibilités qui subsistent d'emploi aux travailleurs du pays. En phase de prospérité, en revanche, il faut mettre l'économie à même de se procurer — tant à l'intérieur qu'à l'étranger — la main-d'œuvre dont elle a besoin. L'autorité doit éventuellement en faciliter le recrutement.

L'*éclusage* — c'est-à-dire l'engagement et le licenciement selon les besoins — *de la main-d'œuvre étrangère* est le moyen le plus important de régulariser l'offre et la demande sur le marché du travail. Pays fortement industrialisé et exportateur, dont les productions requièrent une forte proportion de main-d'œuvre, la Suisse doit de manière générale — sauf en période de crise — recourir à des travailleurs étrangers à titre d'appoint. Leur apport contribue à

l'accroissement des capacités de production, au maintien et à l'élévation des niveaux de vie. De 1850 au début de la première guerre mondiale, c'est-à-dire au cours d'une période de forte expansion industrielle, les effectifs de ressortissants étrangers exerçant une activité économique n'ont cessé d'augmenter. En 1910, les étrangers représentaient 15 % de la population globale et 17 % de la population active. La première guerre mondiale, la grande crise des années trente puis la seconde conflagration en ont réduit le nombre de telle sorte qu'ils ne constituaient plus que 6 % de la population en 1950.

Cette proportion est extraordinairement faible. Seules les perturbations profondes dont nous venons de parler l'expliquent. L'essor que notre économie a connu dès le lendemain de la seconde guerre mondiale a de nouveau fait augmenter rapidement et fortement la demande de main-d'œuvre. L'offre de travailleurs suisses est devenue très vite insuffisante. Les amples réserves humaines dont disposaient les pays voisins ont alors permis une reprise de l'immigration. L'afflux de main-d'œuvre étrangère a suivi depuis lors (avec quelques interruptions) l'expansion économique. En février 1960, notre économie occupait 275 000 travailleurs étrangers soumis à contrôle. Compte tenu des quelque cent mille saisonniers qui seront engagés cet été, on a lieu d'admettre que l'effectif de cette main-d'œuvre atteindra prochainement le chiffre de 400 000 environ.

En fait, l'accroissement considérable du nombre des travailleurs étrangers dans l'espace de quinze ans seulement peut éveiller certaines craintes. Cependant, si l'on compare la proportion présente des étrangers avec les chiffres correspondants de phases antérieures de prospérité, elle ne paraît pas — pour nos conditions du moins — extraordinairement élevée. Nos structures économiques et démographiques sont telles que la Suisse — sauf en période de guerre ou de crise — ne peut poursuivre normalement son activité économique sans faire appel à de la main-d'œuvre étrangère. C'est un fait dont nous devons tenir compte.

Mais cela ne veut cependant pas dire que nous devions enregistrer passivement cette constatation et laisser faire, laisser aller. Les autorités dont relève le marché de l'emploi ne doivent jamais perdre de vue l'éventualité d'un fléchissement de l'activité. On a toutefois lieu d'admettre que, même si l'on devait enregistrer un certain tassement de la conjoncture actuelle, notre économie continuerait à avoir besoin d'un effectif considérable de travailleurs étrangers — de personnes qualifiées en premier lieu. Il se peut cependant que de faibles régressions de l'activité dans l'une ou l'autre branche suffisent pour y provoquer un recul sensible de l'emploi et du chômage partiel. Il n'est pas davantage exclu que les modifications d'ordre structurel que peut entraîner le processus d'intégration européenne ait des répercussions négatives sur le marché du travail;

peut-être ne seront-elles que temporaires et limitées à certains secteurs. Bien que la situation soit favorable dans son ensemble, les autorités responsables doivent néanmoins préparer à temps les mesures qui sont nécessaires pour prévenir les conséquences d'éventuelles perturbations. Le cas échéant, elles doivent prévoir une réduction des effectifs de main-d'œuvre étrangère aux fins de sauvegarder l'emploi des travailleurs du pays.

Aux termes de la législation promulguée depuis la première guerre mondiale, les autorités doivent réglementer l'immigration de travailleurs compte tenu des besoins économiques du pays et de considérations politiques (les exigences de la sauvegarde de nos traditions et institutions interdisent la présence d'une proportion excessive d'étrangers). Ces autorités — l'Ofiamt et les offices cantonaux du travail avant tout — doivent peser ces nécessités avant de fixer les contingents de travailleurs étrangers, de les augmenter ou de les réduire.

Les autorités compétentes n'accordent, dans chaque cas d'espèce, les autorisations temporaires de travail et de séjour que si vraiment les réserves de main-d'œuvre indigène qui sont disponibles sont insuffisantes pour couvrir les besoins de l'économie. Ce principe est encore appliqué aujourd'hui comme il l'était en temps de crise. Les autorités veillent également à ce que les étrangers bénéficient des conditions de travail et de salaire en usage dans la localité et dans la profession afin que leur présence n'exerce pas une pression sur les conditions de travail et de salaire de la main-d'œuvre suisse.

Il ressort de ce qui précède que, du point de vue du marché du travail, l'effectif de la main-d'œuvre étrangère pèse moins dans la balance que le fait que toute demande d'autorisation de séjour d'un travailleur étranger est préalablement examinée en fonction des besoins de l'économie. Ce qui importe avant tout, c'est que nous conservions toujours la possibilité d'adapter dans une certaine mesure les effectifs de travailleurs étrangers, ainsi que leur répartition entre les diverses professions et qualifications aux modifications ultérieures de la vie économique et de ses besoins. Si l'on considère les fluctuations de ces derniers, le « plafond » dont il est si souvent question ne peut être qu'une grandeur variable. Du moment que les autorités examinent dans chaque cas d'espèce si l'économie a la possibilité ou non de couvrir ses besoins en recourant tout d'abord à de la main-d'œuvre indigène aux conditions en usage dans la localité et la profession, on a l'assurance, si le résultat de cet examen est négatif, que l'effectif de main-d'œuvre étrangère autorisée à travailler représente toujours le maximum, le plafond qui est justifié à un moment donné. Il y a quelques années, il s'établissait entre 200 000 et 300 000 personnes. Il se pourrait, étant donné le degré d'expansion économique, qu'il atteignît 400 000 au cours de l'été. L'essentiel, ce n'est pas le nombre des travailleurs

étrangers, mais le fait qu'en dépit de cet effectif élevé, aucun travailleur du pays n'a de difficulté à exercer sa profession. Nous sommes persuadés que l'économie suisse affrontera longtemps encore une pénurie de main-d'œuvre et que le marché du travail demeurera en état d'absorber des ressortissants étrangers.

Il faut convenir aussi que si notre économie, grâce à l'apport de travailleurs étrangers, demeure en mesure d'affronter la concurrence, de maintenir ses positions sur les marchés extérieurs et même de les améliorer, cette réalité est conforme à l'intérêt le mieux compris de la population suisse. En effet, le développement de nos relations commerciales contribue plus que tout autre facteur au maintien de nos exportations et de l'emploi de la main-d'œuvre suisse, même en phase de fléchissement de l'activité.

De surcroît, il n'est pas exclu que, parallèlement aux facteurs précités — qui permettent de conclure que les besoins de travailleurs étrangers resteront élevés longtemps encore — la réduction progressive de la durée du travail contribue également à accroître cette demande. Quoi qu'il en soit, l'écourtement des horaires est un élément dont il faut tenir compte en appréciant les besoins futurs de main-d'œuvre complémentaire. Pour que les réductions de la durée du travail n'aient pas pour corollaire un accroissement de la demande de travailleurs, il faudrait qu'elles pussent être compensées entièrement par une amélioration correspondante de la productivité, ce qui ne paraît pas possible dans toutes les activités.

Il n'en reste pas moins, comme nous l'avons dit, que l'ajustement de la procédure d'autorisation aux circonstances nouvelles doit être aménagé de telle sorte que les autorités disposent toujours d'une marge de manœuvre suffisante pour rester à même de maîtriser des perturbations éventuelles du marché du travail. Les autorités doivent donc contrôler de manière constante le nombre des ressortissants étrangers mis au bénéfice d'un permis permanent d'établissement. En aucun cas leur nombre doit atteindre un niveau tel qu'il fasse peser ultérieurement, si l'on devait enregistrer une stagnation ou une régression de l'activité, une trop lourde hypothèque sur le marché du travail et menace l'emploi des travailleurs suisses. Jusqu'à maintenant, les enquêtes périodiques sur la durée du séjour des travailleurs étrangers ont révélé une rotation dont la cadence demeure relativement rapide. Nous conservons la possibilité d'adapter en tout temps les effectifs de cette main-d'œuvre à un recul éventuel de l'emploi. Les autorités compétentes sont cependant conscientes du fait que, si la prospérité présente ne fléchit pas ou que si l'expansion économique se poursuit à la cadence actuelle, ces possibilités d'adaptation sont appelées à diminuer progressivement. L'Ofiamt et les offices cantonaux du travail doivent donc s'employer à diminuer autant que possible ce danger.

Nous devons donc pratiquer une *politique souple en matière d'emploi,* en tenant compte *tant* des besoins à long terme *que* des besoins immédiats de l'économie. Le processus d'intégration européenne révèle chaque jour des aspects nouveaux, de nature à entraîner pour l'économie suisse des conséquences diverses — favorables les unes, négatives les autres. L'équilibre qui doit être trouvé entre l'assouplissement et le « raidissement » de la procédure d'autorisation est toujours instable et doit être sans cesse décelé à nouveau.

Aux diverses considérations dont il faut tenir compte s'ajoute le souci de *prévenir l'établissement d'une proportion trop forte d'étrangers* (« Ueberfremdung ») par rapport à notre population et à notre faculté d'assimilation. Ce souci passe de plus en plus au premier plan. On insiste toujours davantage, pour des raisons humanitaires comme aussi, depuis quelque temps, aux fins d'atténuer les difficultés de recrutement, pour que les travailleurs étrangers soient autorisés à faire venir leur famille. Une politique libérale à cet égard ne pouvait avoir pour effet que d'augmenter la proportion des ressortissants étrangers au bénéfice d'un permis permanent d'établissement et d'accroître le danger d'une « Ueberfremdung ». Mais nous ne pouvons pas examiner ici tous les aspects complexes de ce problème et de l'assimilation.

II. Instructions aux offices du travail relatives à l'examen des demandes d'autorisation de séjour pour des travailleurs étrangers

L'Ofiamt, qui a la responsabilité, sur le plan fédéral, de la politique de l'emploi, doit veiller à ce que les principes qui régissent la procédure d'autorisation (que nous venons d'exposer dans leurs grandes lignes) soient appliquées de manière uniforme dans tous le pays. L'Ofiamt adresse donc aux offices cantonaux du travail les « instructions » nécessaires. En 1949, les plus importantes d'entre elles ont été groupées en un recueil. Depuis lors, elles ont dû être adaptées à maints égards aux circonstances et aux besoins nouveaux. Un nouveau groupement de ces prescriptions et instructions facilitera la tâche des offices. A cette occasion, elles seront complétées compte tenu de l'évolution la plus récente et des obligations que la Suisse doit assumer en sa qualité de membre de l'OECE.

Ces « instructions » ont été soumises, sous forme de projet, à la « commission fédérale pour les questions intéressant le marché de l'emploi », où siègent des représentants des cantons, de la science et des associations d'employeurs et de travailleurs. Elle s'est ralliée à ce projet, qui a été mis définitivement au point après un nouvel échange de vues avec les spécialistes des offices du travail. Les nouvelles « instructions » entreront prochainement en vigueur.

Le recueil qui les groupe met à la disposition des autorités compétentes un instrument précis qui leur permet d'ajuster leur procédure d'autorisation (par ce terme nous entendons toujours le traitement des demandes d'autorisation de séjour concernant des *étrangers* qui exercent une activité lucrative) à l'évolution de la situation économique et du marché de l'emploi. Ces « instructions » précisent les conditions auxquelles est subordonné l'engagement de travailleurs étrangers compte tenu de l'état et des exigences du marché du travail. Elles fixent aussi la politique à suivre si ces conditions disparaissent, en d'autres termes lorsque la situation commande une diminution des effectifs de main-d'œuvre étrangère. Elles permettent donc une pratique libérale, celle que justifient aujourd'hui l'expansion économique et les difficultés croissantes de recrutement. Inversement, elles autorisent aussi une procédure d'autorisation plus sévère si les circonstances l'exigent. Il va sans dire que les offices du travail entretiennent des contacts étroits avec l'Ofiamt. Parallèlement, les autorités compétentes sont en relations suivies avec les associations d'employeurs et de travailleurs. Seule une connaissance exacte de la situation économique et du marché de l'emploi, de l'amplitude — faible ou accusée — de ses fluctuations permet d'ajuster l'application de ces « instructions » aux besoins du moment.

Examinons tout d'abord dans quelle mesure ces « instructions » permettent à la fois une politique libérale (1) en matière d'autorisation et une politique restrictive (2) conçue de manière à assurer à la main-d'œuvre du pays la protection dont elle a besoin. Nous verrons ensuite les précautions qui ont été prises en vue d'adapter la procédure d'autorisation aux nécessités d'un fléchissement de l'activité ou aux adaptations commandées par des modifications de nature structurelle (3).

1. Nous avons déjà esquissé la nécessité où nous sommes de suivre une *procédure libérale* en matière d'autorisation. La situation économique et l'état du marché du travail se sont modifiés de telle sorte en Europe au cours des dernières années que cette procédure doit être assouplie pour faire face aux difficultés croissantes de recrutement et pour éviter que la capacité de concurrence de notre économie sur les marchés étrangers ne soit pas menacée ou affaiblie par une pénurie de main-d'œuvre. Les salaires et les niveaux de vie se sont sensiblement élevés dans les pays où la Suisse a recruté jusqu'à maintenant de la main-d'œuvre. L'Allemagne occidentale affronte aujourd'hui une pénurie de bras et nous fait concurrence dans les pays qui disposent encore de réserves. L'état de développement atteint par les institutions de sécurité sociale de divers pays exerce un pouvoir d'attraction grandissant sur les émigrants. Quoi qu'il en soit, l'argument des hauts salaires que la Suisse offre encore a cessé d'être déterminant, pour nombre de travailleurs

étrangers, au regard des avantages offerts par la sécurité sociale dans leur propre pays ou des possibilités d'établissement qui leur sont ouvertes ailleurs.

a) La procédure d'autorisation doit tenir compte des difficultés grandissantes auxquelles se heurte le recrutement; il faut donc se garder de l'entraver dans les pays à la main-d'œuvre desquels on n'a pas encore fait appel; il faut même le faciliter. Il va sans dire que l'engagement de cette main-d'œuvre doit obéir aux mêmes règles qu'à celles qui ont été appliquées au recrutement dans les pays voisins.

b) Une politique libérale se justifie avant tout à l'égard des *ressortissants étrangers qui travaillent depuis plusieurs années en Suisse* et qui ont donné satisfaction. Nous y sommes d'ailleurs tenus par une disposition de l'OECE relative à l'emploi des ressortissants d'Etats membres; elle dispose que ceux qui sont occupés depuis cinq ans et davantage dans un pays membre et dont le comportement ne laisse rien à désirer, doivent demeurer au bénéfice d'un permis de séjour les autorisant à travailler soit dans leur profession — pour autant qu'elle ne connaît pas un chômage particulièrement marqué — soit dans une autre profession. Cette disposition confère donc aux ressortissants étrangers qui ont cinq ans de séjour une certaine sécurité, laquelle est de nature à les engager à poursuivre leur activité en Suisse. Elle ne leur donne cependant pas le droit — dont jouissent les ressortissants étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement — de changer librement de profession ou de s'établir à leur compte.

c) La procédure d'autorisation sera également libéralisée dans une certaine mesure, avant tout lorsqu'il s'agira, sous la pression des circonstances, de mettre l'économie en mesure de conserver les *travailleurs qualifiés dont elle a un urgent besoin* et pour lesquels il est impossible de trouver des remplaçants équivalents en Suisse et probablement même à l'étranger. L'assouplissement est généralement opéré en autorisant des exceptions dans un esprit plus libéral (les principes fondamentaux demeurant respectés).

Nous examinerons rapidement l'une de ces mesures, parce qu'elle est de nature à influencer assez largement l'évolution des effectifs de travailleurs étrangers: il s'agit d'une *innovation introduite dans le bâtiment.* L'un de nos principes fondamentaux consiste à limiter l'autorisation de séjour à la durée de la saison, dans toute la mesure où la situation du marché de l'emploi et des entreprises le permet. Jusqu'à maintenant, cette pratique a été respectée de manière générale, avant tout dans le bâtiment, où la proportion de la main-d'œuvre étrangère est forte. L'intensification de l'activité dans ce secteur a eu pour effet d'allonger sensiblement la durée de la « saison ». Parallèlement, le progrès technique permet, dans une mesure toujours plus large, de poursuivre certains travaux en hiver;

la pénurie de main-d'œuvre fait à cette industrie une obligation de recourir toujours plus à cette possibilité. En conséquence, depuis plusieurs années, il n'est plus possible de limiter, conformément au principe en vigueur, l'autorisation de travailler à neuf mois. Les autorités se voient contraintes d'avancer la date de l'immigration et de reculer celle du départ. L'écourtement permanent de la « saison morte » impliquait cependant un grand danger, celui notamment de mettre progressivement fin au caractère saisonnier de l'emploi, de sorte que l'on risquait d'enregistrer un accroissement constant du nombre des travailleurs étangers remplissant les conditions d'un établissement durable. Entre deux maux, nous avons dû choisir le moindre et envisager dans certains cas, au lieu d'une autorisation saisonnière, une autorisation étendue à l'année entière. Cette réglementation a été examinée avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Les pourparlers sont encore en cours. Ces autorisations doivent conserver un caractère d'exception et demeurer limitées aux entreprises qui poursuivent les travaux en hiver et qui, bien qu'elles respectent les conditions de travail et de salaire en vigueur dans la localité et la branche, ne disposent pas, à la suite de départs d'ouvriers suisses ou d'un recrutement insuffisant, d'un personnel permanent ou d'un effectif suffisant d'ouvriers. Ces autorisations de caractère exceptionnel sont prévues avant tout pour les maçons ou les ouvriers nettement spécialisés. Dans les régions où l'on ne trouve pour ainsi dire plus de travailleurs suisses du bâtiment, ces autorisations peuvent être étendues à des ouvriers étrangers d'autres catégories du bâtiment. Ces ressortissants étrangers ne pouvant être mis au bénéfice de l'assurance-chômage, les employeurs ont prévu une solution particulière du problème de l'indemnisation des pertes de gain consécutives aux intempéries pendant la mauvaise saison. Nous espérons qu'une application prudente de cette réglementation permettra de tenir compte des besoins justifiés du bâtiment sans compromettre pour autant le principe de l'autorisation saisonnière, ce qui interviendrait probablement sans cet ajustement de la pratique en vigueur.

2. Bien que l'évolution économique nous ait contraints de libéraliser la procédure d'autorisation sur l'un ou l'autre point, les principes fondamentaux qui sont en vigueur en la matière continuent à être respectés. Notre réglementation *garantit,* aujourd'hui comme hier, la continuité de la politique prudente — et qui a fait ses preuves — que nous avons suivie depuis 1949.

a) Parmi les mesures propres à garantir cette continuité, citons tout d'abord celles qui visent à *garantir l'emploi* des travailleurs du pays et la clause de l'*engagement aux conditions de travail et de rémunération en vigueur dans la localité et dans la profession.* En liaison avec l'examen de chacune des demandes d'autorisation visant à l'engagement des travailleurs étrangers, il faut s'assurer

préalablement que toutes les *réserves indigènes de main-d'œuvre* soient épuisées dans la mesure où les places offertes sont assimilables à un travail « convenable ». Il faut veiller surtout à ce que des travailleurs suisses d'un certain âge ne soient pas remplacés prématurément par des étrangers plus jeunes. Le cas échéant, il faut envisager, préalablement à l'engagement d'étrangers, l'emploi d'handicapés ou le transfert de certains travaux à des travailleurs à domicile. En outre, les autorités responsables encouragent l'implantation d'entreprises dans des zones encore économiquement peu favorisées, avant tout dans les régions rurales et montagneuses; à cet effet, elles invitent les entreprises qui ne peuvent être créées et exploitées qu'en faisant appel à des étrangers à s'installer dans la mesure du possible dans ces zones, qui disposent encore de réserves de main-d'œuvre suisse.

Il est intéressant de relever que les nouvelles « instructions » codifient, en matière de conditions de travail et de salaire, une pratique déjà suivie depuis longtemps par nombre d'entreprises. Une prescription en vigueur jusqu'à maintenant dispose que l'engagement d'étrangers n'est autorisé que s'ils bénéficient des mêmes conditions de travail et de salaire (en usage dans la localité et dans la branche) que les travailleurs suisses, et que les normes y relatives des contrats-types et des conventions collectives sont également applicables aux étrangers. Cette disposition a été complétée comme suit: « Si, dans une entreprise ou dans une région, le travail que doit exécuter un étranger est rémunéré, de manière générale, à un taux supérieur à celui qui est fixé par le contrat collectif de travail ou le contrat-type en vigueur, le travailleur étranger doit aussi bénéficier de la rémunération supérieure accordée à la main-d'œuvre du pays exécutant un travail semblable dès que son aptitude peut être appréciée, cas échéant après une période d'adaptation. Cette règle vaut également pour les conditions de travail. »

Cette disposition vise, au même titre que d'autres, à *maintenir la paix du travail.* Les « instructions » fixent la procédure à suivre pour apprécier si l'octroi ou le renouvellement d'autorisations de séjour est susceptible de menacer la paix du travail. Lorsque l'on a lieu de craindre qu'il risque de mettre en danger la paix du travail, l'autorité a la possibilité, après consultation des organisations ouvrières et patronales intéressées, de refuser la délivrance des autorisations. Lorsque les parties ont déjà recouru à des mesures telles que la grève, le lock-out ou le licenciement, on s'abstiendra, pendant toute la durée du conflit, d'admettre de nouveaux travailleurs étrangers destinés aux entreprises qui y sont mêlées. Cependant, une simple interruption, à la suite d'une dénonciation du contrat collectif, des relations contractuelles entre les parties — mais qui n'est pas de nature à menacer la paix du travail — ou encore le fait que des pourparlers en vue de la conclusion ou

du renouvellement d'une convention collective sont en cours, doit engager les autorités à faire preuve de prudence, mais non pas à refuser toute autorisation. Face aux conflits de travail, les autorités responsables de la politique de l'emploi adoptent un comportement neutre.

Il convient aussi de souligner l'*importance de la collaboration entre les autorités responsables de la politique de l'emploi et les organisations professionnelles.* On n'a pas jugé nécessaire de modifier les règles en vigueur. Les associations d'employeurs et de salariés intéressées doivent être entendues lors de l'examen de questions de principe touchant l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, notamment au sujet des besoins de travailleurs et des conditions de travail et de rémunération. Les cantons sont libres de les transmettre à des commissions paritaires comme aussi de soumettre des cas particuliers à l'appréciation des associations ou des commissions paritaires. Les préavis de ces associations et commissions n'ont qu'un caractère consultatif. Ils doivent tout au plus permettre à l'autorité chargée d'examiner les demandes de juger en toute connaissance de cause si les conditions de travail et de rémunération de la main-d'œuvre étrangère correspondent aux normes usuelles dans la localité et la profession, et si l'engagement d'étrangers est préjudiciable ou non aux intérêts des travailleurs du pays. Après avoir examiné objectivement tous les éléments du cas d'espèce, compte tenu des intérêts divers et de la situation du marché du travail, l'autorité formule sa proposition à la police des étrangers; elle en endosse la responsabilité. Elle ne peut tenir compte de demandes émanant d'associations et visant à faire dépendre l'admission de main-d'œuvre étrangère d'autres facteurs, par exemple de la conclusion d'une convention collective, des résultats de pourparlers éventuels au sujet de la signature d'un accord collectif, de l'appartenance de l'employeur ou du travailleur étranger à une association professionnelle, ou encore de concessions allant au-delà du régime légal en vigueur ou des normes et taux en usage dans la localité et la profession. Les nouvelles « instructions » n'apportent donc rien de fondamentalement nouveau à cet égard. Nous avons donc lieu d'admettre que la collaboration entre les organisations syndicales et les offices du travail continuera à être fructueuse sous le nouveau régime.

b) D'autres prescriptions — qui visent également à protéger l'emploi des travailleurs du pays — tendent à *maintenir l'équilibre sur le marché du travail.* Citons tout d'abord celle qui dispose que tout étranger qui veut se rendre en Suisse pour y travailler doit être en possession d'une « *assurance d'autorisation de séjour* ». L'autorité ne tiendra compte des demandes présentées par des étrangers qui sont venus en Suisse sans être en possession de ce document que si le besoin de main-d'œuvre est incontestable et urgent et que

si l'on n'a que peu de chances de trouver un ressortissant suisse pour remplir cet emploi; cette disposition vaut avant tout pour les professions où il y a pénurie chronique de main-d'œuvre. D'autres prescriptions portant sur le contrôle visent à écarter les étrangers indésirables du marché du travail.

L'obligation à laquelle sont soumis les travailleurs étrangers de *requérir l'autorisation de changer de place* revêt une très grande importance. Elle est maintenue, ce qui permet de prévenir les migrations de travailleurs étrangers de régions reculées vers les villes et les centres industriels; de contrôler les conditions de travail et de rétribution non seulement lors du premier engagement, mais aussi lors de chaque changement d'emploi; d'éliminer les travailleurs étrangers qui ne donnent pas satisfaction; de soutenir les efforts visant à engager les employeurs à former de la main-d'œuvre suisse et de formuler encore d'autres exigences liées au maintien de l'équilibre sur le marché de l'emploi.

Les nouvelles « instructions » reprennent sans changement les dispositions en vigueur jusqu'à maintenant en ce qui concerne le *changement de profession* de travailleurs étrangers. En principe, les autorités demeurent opposées à ces changements. En effet, si elles suivaient une politique libérale en la matière, on courrait le risque qu'un nombre croissant d'étrangers, venus en Suisse pour corriger la pénurie de main-d'œuvre dans les branches où elle est chronique, les abandonnent progressivement pour passer à des activités qui leur conviennent mieux, ce qui provoquerait des perturbations du marché de l'emploi. Les « instructions » fixent les exceptions qui justifient une autorisation de changer de profession. Par exemple, il n'y a pas lieu de s'opposer au passage d'une profession où il y a pénurie chronique de main-d'œuvre à une profession où l'on enregistre la même situation, ou encore au passage d'un emploi annuel à un emploi saisonnier dans une autre profession quand le départ en fin de saison est assuré.

Nous n'avons énuméré ici que quelques-unes des dispositions les plus importantes qui demeurent applicables en toutes circonstances, même en phase de forte expansion économique, dans l'intérêt même de la main-d'œuvre indigène.

3. Examinons encore rapidement les dispositions relatives aux mesures à prendre en cas de *ralentissement de l'activité* pour *réduire les effectifs de main-d'œuvre étrangère.* Dès que des symptômes d'un fléchissement du degré d'emploi se manifestent, l'office du travail compétent examinera avec les associations d'employeurs et de travailleurs la manière de procéder qui paraît la plus propre à adapter l'effectif de la main-d'œuvre étrangère aux circonstances. Il prendra ensuite contact avec les employeurs qui occupent des travailleurs étrangers et les invitera à en congédier le nombre qui paraît nécessaire pour assurer aussi longtemps que possible l'emploi

de la main-d'œuvre suisse occupée dans l'entreprise et pour permettre éventuellement de disposer de places vacantes à la disposition de travailleurs du pays en quête d'emploi. Dans l'intérêt même de tous les travailleurs, étrangers notamment, il importe d'apprécier à aussi longue échéance que possible les besoins de main-d'œuvre. La réduction de l'effectif de travailleurs étrangers doit être mise en œuvre assez tôt pour que le plein emploi des travailleurs du pays puisse être maintenu le plus longtemps possible. Les employeurs doivent être rendus attentifs à la nécessité de prendre à temps des dispositions pour étaler le travail dans l'intérêt du personnel régulier de l'entreprise. Il conviendra cependant de tenir compte des exigences que pose l'exécution de commandes pressantes, de celles en particulier qui sont destinées à l'exportation.

Dans les domaines d'activité où le recrutement de la main-d'œuvre indigène est notoirement insuffisant, dans le textile par exemple, on donnera à l'employeur la possibilité de procéder par étapes au congédiement des travailleurs étrangers afin que les entreprises disposent du temps qui est nécessaire pour modifier leurs conditions d'exploitation ou former des travailleurs du pays. L'entreprise sera également invitée à donner aux travailleurs suisses qu'elle occupe déjà la possibilité d'acquérir les qualifications requises pour exécuter des travaux précédemment confiés à des étrangers et à leur offrir la possibilité d'améliorer leur situation. Il importe aussi de tenir compte des conditions particulières des entreprises et, avant tout, de permettre aux spécialistes étrangers de poursuivre leur activité lorsque l'exploitation régulière de l'entreprise et l'emploi de travailleurs du pays en dépendent.

Lorsque les employeurs ne prennent pas d'eux-mêmes les dispositions voulues, l'office du travail soumettra à la police des étrangers les propositions nécessaires touchant la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers. S'il s'agit de travailleurs étrangers devenus superflus mais dont l'autorisation a été établie à titre révocable, l'office proposera de révoquer cette dernière. La révocabilité des autorisations de séjour a été introduite afin de permettre de délivrer des permis de longue durée — pour décharger les services compétents — tout en réservant la possibilité de réduire rapidement l'effectif des étrangers si un fléchissement du degré d'emploi devait l'exiger. Les autorisations qui ont été accordées sans être munies de la clause de révocabilité ne peuvent pas être révoquées en se fondant sur la situation du marché de l'emploi; cependant, l'office peut s'opposer, lorsque le bénéficiaire n'est plus indispensable, au renouvellement de l'autorisation lorsqu'elle arrive à échéance.

Il est intéressant de noter, en liaison avec ce qui précède, que lorsque l'on enregistre un chômage particulièrement important dans les professions où ils sont occupés, la prolongation de l'autorisation peut être refusée même à des ressortissants d'Etats membres de

l'OECE séjournant de manière ininterrompue et régulière en Suisse depuis cinq ans au moins. Cette disposition nous donne l'assurance qu'en cas de chômage aigu, nous conservons la possibilité de renoncer à tous les travailleurs qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement. Notons cependant que ces ressortissants d'Etats de l'OECE qui séjournent en Suisse depuis cinq ans et plus doivent être alors autorisés à prendre un emploi dans une profession qui n'est pas touchée par le chômage.

Il va sans dire que, parallèlement à la démobilisation des effectifs de main-d'œuvre étrangère, l'autorité, en période de fléchissement de l'activité, doit prendre des mesures propres à faciliter les transferts et la réadaptation des travailleurs suisses.

4. Les « instructions » offrent donc la possibilité de pratiquer selon les besoins, soit une politique libérale, soit une politique restrictive en matière d'autorisation. Ces « instructions » sont et seront d'ailleurs sans cesse complétées et adaptées aux exigences nouvelles, en particulier aux répercussions de la conjoncture sur le marché de l'emploi. Il va sans dire que ces « instructions » seront également revisées compte tenu des répercussions que les modifications d'ordre structurel consécutives aux progrès techniques, au processus d'intégration européenne ou à d'autres changements intervenus sur les marchés mondiaux peuvent avoir sur le marché du travail dans son ensemble ou sur l'emploi dans certaines activités.

Il ne me reste plus qu'à espérer que cette politique de l'emploi dont je viens d'exposer les grandes lignes, ces « instructions » et les mesures qu'elles autorisent dans l'intérêt de l'économie et de la main-d'œuvre suisse rencontreront la compréhension nécessaire, une compréhension propre à promouvoir une collaboration confiante entre les autorités compétentes et les organisations professionnelles.

L'initiative de l'Union syndicale suisse sur la réduction de la durée du travail

Par *Jean Möri*

Parmi les questions qui préoccupent constamment les syndicats libres, celle de la réduction des horaires de travail est une des principales dans le cadre d'une répartition toujours plus équitable des fruits du travail.

En 1890 déjà, les travailleurs manifestaient le 1er Mai en faveur des trois huit, c'est-à-dire huit heures de travail, huit heures de sommeil et huit heures de loisirs.