

DOSSIER

Une série de publications
de l'Union syndicale suisse

Dossier n° 155



Peinture murale de participant-e-s à la conférence des associations de la migration contre l'initiative de résiliation.
Photo : Hilmi Gashi

Participation, oui, précarité, non

Un dossier de la Commission des migrations

Janvier 2023

Éditrice : Commission USS des migrations

Groupe de rédaction : Hilmi Gashi, Johannes Gruber,
Regula Bühlmann

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
I Précarité	9
1 Législation	9
1.1 Durcissements de la LEI	9
Les critères d'intégration de la LEI	9
Problématique de la dépendance à l'aide sociale	10
Exemples du durcissement progressif de la LEI	10
Instabilité des permis et précarisation	11
1.2 Corrélation entre aide sociale et politique migratoire	12
1.3 Autorisation de séjour de courte durée : un provisoire permanent avec fortes incertitudes	14
Autorisation de séjour de courte durée : un patchwork helvétique	14
La politique étrangère aux mains des intérêts économiques	15
Une précarisation encouragée par l'État	15
Des séjours stables et sûrs créent une plus-value	15
1.3L'insécurité permanente va à l'encontre de l'intégration : expériences de Berne	16
1) Pas de statut de séjour régulier ou sûr	17
2) Menace de perte du droit de séjour suite à l'octroi d'une aide sociale	17
3) Formation et accès au marché du travail	17
4) Stratégie d'intégration	18
2 Inégalité et précarité	19
2.1 Le système produit de la pauvreté	19
Nécessité d'une normalisation législative spécifique ?	20
Autres champs d'action pour lutter contre les conditions de travail précaires	21
2.2 La pauvreté est-elle un crime ? Droit de la migration et une alliance contre l'imbrication problématique de l'aide sociale et du droit de la migration	21
II Participation	24
3 Droits de la nationalité et participation à la démocratie	24
3.1 L'appartenance plutôt que l'arbitraire : perspectives pour un droit de la nationalité moderne	24
Des obstacles formels importants	24
Des « critères d'intégration » trop stricts	25
Droit de la nationalité moderne : facilitation de la naturalisation et « ius soli »	26
3.2 Droit de vote et d'éligibilité des habitant-e-s en Suisse	26
Qu'en est-il dans les différents cantons et communes ?	27
3.3 Arguments féministes en faveur d'un droit de la nationalité moderne	28
3.4 Interventions dans la politique nationale	29
3.5 Inégalités structurelles dans une ville pour tou-te-s	31
Une ville pour tou-te-s	31
Une ville pour tou-te-s comme objectif	31
Une ville pour tou-te-s comme utopie	33
3.6 Engagement de la société civile : Action Quatre Quart	33

Que veut l'Action Quatre Quart ?	34
4 résolutions de la Conférence de la migration de l'USS du 4 septembre 2021	37
4.1 Résolution La pauvreté n'est pas un crime !.....	37
4.2 Résolution Remédier au déficit démocratique.....	38
5 Épilogue : Sans nous, pas de démocratie complète !	39
6 Bibliographie	42

Avant-propos

Pierre-Yves Maillard, président de l'USS

La Suisse est un pays d'immigration : sans migrant-e-s, ni l'économie ni la société ne fonctionneraient. La crise du coronavirus l'a montré de manière particulièrement évidente : alors que la moitié de la population active et près des trois quarts des personnes disposant d'une formation de degré tertiaire ou d'un revenu plus élevé pouvaient télétravailler en toute sécurité, les professions d'importance systémique, avec une forte proportion de travailleuses et travailleurs migrants, étaient indispensables pour les services de base et les soins de santé. Ce sont donc majoritairement des personnes sans passeport suisse qui se sont retrouvées à travailler à la caisse de la Migros sans protection sanitaire suffisante, à nettoyer et à désinfecter les espaces publics ou à moucher le nez des enfants des crèches sans distanciation sociale. Et bien que ces travailleuses et travailleurs garantissent le fonctionnement de la société même en temps de crise, leurs branches professionnelles se caractérisent pour la plupart par des conditions de travail précaires et de bas salaires.

Lors de la première vague de coronavirus, d'autres travailleuses et travailleurs se sont soudainement retrouvés sans revenu et sans aucune protection. Lors des distributions de repas caritatifs, les migrant-e-s, dont beaucoup étaient sans papiers, constituaient une grande partie des files d'attente. En Suisse, celles et ceux qui sont considérés comme illégaux perdent leur droit au minimum vital et se retrouvent sans protection juridique. Mais les personnes en situation régulière qui s'occupent de personnes âgées ou tributaires de soins, vivant en ménage privé – souvent 24 heures sur 24 et pour de mauvais salaires – sont elles aussi mal protégées. En effet, les ménages privés ne sont pas soumis à la loi sur le travail, ce qui constitue une invitation à des conditions de travail précaires et à contourner la protection de la santé.

Les syndicats s'engagent avec les personnes concernées à améliorer les conditions de travail et les salaires, notamment dans le domaine des bas salaires et dans les segments précaires du marché du travail. Car contrairement à ce qui se passe dans la vie politique suisse, les syndicats comptent dans leurs rangs des travailleuses et travailleurs sans passeport suisse qui y sont membres à part entière et qui peuvent s'impliquer et participer aux décisions. Afin que cette participation soit également possible dans d'autres domaines, l'USS a lancé en 2017 une offensive en matière de naturalisation. Le corps électoral s'ouvre lui aussi aux personnes issues de la migration et a accepté en février 2017 la naturalisation facilitée des immigré-e-s de troisième génération.

Malheureusement, la tendance de la politique nationale ne va pas dans ce sens : le Parlement fait de plus en plus obstacle à la naturalisation, le Conseil fédéral et les politicien-ne-s sortent toujours de leur chapeau de nouvelles idées pour exclure les concitoyen-ne-s étrangers de la participation et saper la sécurité de leur séjour. L'activisme législatif pousse les personnes sans passeport suisse dans la précarité, tandis que la pauvreté est criminalisée, de sorte qu'il est difficile pour les personnes concernées de sortir du cercle vicieux. Et c'est ainsi que nous discutons aujourd'hui de réductions de l'aide sociale pour les ressortissant-e-s de pays tiers et du retrait de l'autorisation de séjour pour les bénéficiaires de l'aide sociale plutôt que de salaires minimums et de participation pour toutes et tous.

Ce dossier de l'USS ouvre la voie à une nouvelle politique de participation plutôt que de précarité. Nous n'en sommes pas encore là, mais les contributions rassemblées donnent des indications sur la manière dont nous, les syndicats, pouvons atteindre cet objectif en collaboration avec la société civile.

Introduction

Groupe de rédaction¹

Le présent dossier « Participation, oui, précarité, non » est né de la Conférence de la migration de l'USS du 4 septembre 2021. Plus de septante syndicalistes issus de la migration ont analysé à cette occasion les dangers spécifiques auxquels sont confrontés les travailleuses et travailleurs sans passeport suisse et ont discuté de stratégies de politique syndicale afin de permettre à ces personnes d'atteindre la sécurité sociale et la participation politique.

La structure du dossier est basée sur la comparaison entre la précarité et la participation. La première partie porte sur les conditions de vie précaires engendrées par le fait d'avoir quitté le pays d'origine. Les articles rassemblés ici montrent que cette insécurité ne s'arrête pas au franchissement des frontières. Beaucoup de migrant-e-s continuent de vivre dans la précarité en Suisse. Et ce, à double titre : sur le marché du travail, les personnes migrantes sont nettement plus nombreuses que la population de souche à être employées dans des secteurs à bas salaires, à occuper des postes à durée déterminée ou à travailler sur appel. Pour les migrant-e-s, une telle précarité n'est pas seulement un défi temporaire qu'il faut surmonter avec compétence et habileté. Le dossier démontre aussi que les détériorations de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) au cours des dernières années ont conduit à ce que la pauvreté, même temporaire, peut devenir une menace existentielle pour les personnes migrantes : en cas de dépendance à l'aide sociale, elles risquent de perdre leur droit de séjour et d'être expulsées de Suisse.



Premier congrès des migrant-e-s à Berne. Photo : Manu Friederich

¹ Hilmi Gashi, président de la Commission USS des migrations, responsable national des groupes d'intérêts d'Unia ; Johannes Gruber, vice-président de la Commission USS des migrations, secrétaire syndical au SSP ; Regula Bühlmann, secrétaire centrale à l'USS

La seconde partie du dossier développe des perspectives de participation. En tant que représentants des intérêts de l'ensemble des travailleuses et travailleurs, les syndicats s'engagent également pour les droits des migrant-e-s. L'adhésion à un syndicat n'est pas liée à une nationalité particulière. En tant que collègues, nous avons certes des origines différentes, mais des luttes et des intérêts communs. Le dumping salarial et social remet également en cause les salaires et les conditions de travail des groupes qui ne sont pas (encore) directement concernés. Les chapitres du dossier mettent donc en évidence la conviction que le progrès social ne peut être atteint qu'ensemble. Et celui-ci implique également la participation politique de toute personne en Suisse. Que serait une démocratie dans laquelle une grande partie de la population serait durablement exclue de la prospérité et de la participation ?

Ce dossier est étroitement lié au travail de la Commission USS des migrations. Il souligne l'importance d'initiatives politiques telles que « La pauvreté n'est pas un crime ! » et « Action Quatre Quart. » Et il apporte une contribution aux débats et aux interventions à venir lors du Congrès de l'USS 2022 et au-delà. En tant que mouvement syndical, nous nous battons pour la sécurité sociale et la participation politique de toute personne de ce pays, jusqu'à ce que nous ayons atteint cet objectif.

I Précarité

1 Législation

1.1 Durcissements de la LEI

Marie Möschler²

Selon les statistiques fédérales, les étrangères établies en Suisse représentent 25 % de la population résidante et effectuent 1/3 des heures travaillées.

Les critères d'intégration de la LEI

Le 1^{er} janvier 2019 sont entrées en vigueur les modifications apportées à la loi sur les étrangers, qui a pour but de régir l'admission et le séjour en Suisse des ressortissant-e-s de pays non-membres de l'UE/AELE qui exercent ou non une activité lucrative. À cette occasion, la loi s'intitule désormais la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), avec pour mots d'ordre : « Encourager et exiger ».

Population étrangère, au 31.12.2020

Selon l'autorisation de résidence

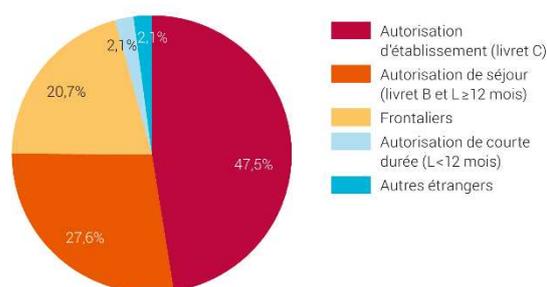


Source: OFS – STATPOP

© OFS 2021

Personnes actives occupées de nationalité étrangère selon l'autorisation de résidence

Concept intérieur, en %, 4^e trimestre 2020



Source: OFS – Statistique de la population active occupée (SPAQ)

© OFS 2021

Pour chaque renouvellement d'autorisation de séjour et lors de la demande d'octroi d'un permis plus sûr, l'autorité compétente évalue l'intégration et tient compte des critères suivants :

- **la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation**

La personne étrangère doit pouvoir à son propre entretien et celui de sa famille grâce à son revenu, sa fortune ou des prestations (prestations des assurances sociales telles que la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et l'indemnité de chômage). Celle ou celui qui recourt à l'aide sociale ne participe pas à la vie économique. Quant à l'acquisition d'une formation, il s'agit de la participation à une formation initiale ou continue finalisée par un diplôme spécifié par la LEI.

- **le respect des valeurs de la Constitution**

Les droits fondamentaux et des obligations vis-à-vis de l'État sont violés si, p. ex., une personne fait preuve d'intolérance à l'égard de communautés ou religions, accepte le mariage forcé, porte atteinte à la liberté voire à l'intégrité personnelle en pratiquant l'excision ou ne respecte pas l'égalité entre les genres.

² Avocate

▪ **les compétences linguistiques**

La personne étrangère doit pouvoir comprendre et se faire comprendre dans la langue nationale parlée au lieu de son domicile. À l'exception des titulaires de permis C, qui ne sont pas tenus de prouver leurs compétences linguistiques.

▪ **le respect de la sécurité et de l'ordre publics**

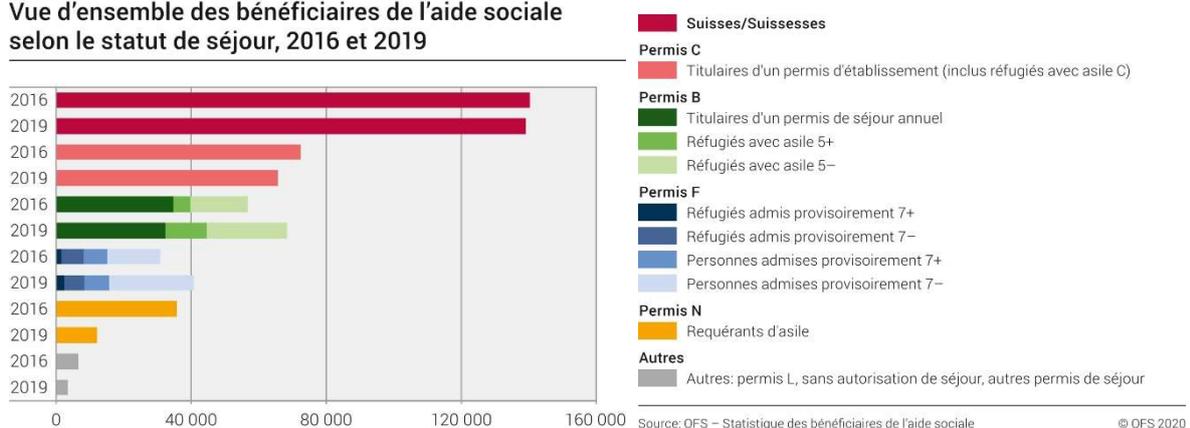
Cela implique, p. ex., de fournir un casier judiciaire vierge, de respecter des décisions administratives ou des obligations de droit public ou privé (absence de poursuites, d'arriérés d'impôts ou de dettes alimentaires) et faire preuve d'une attitude considérée comme irréprochable à l'égard des autorités (pas d'aide sociale, de faillite, de mesures disciplinaires des autorités scolaires ou d'irrespect répété de décisions).

Problématique de la dépendance à l'aide sociale

Chaque canton interprète cette notion différemment, ce qui constitue une inégalité de traitement en fonction des cantons de résidence. La notion d'aide sociale au sens large peut comprendre les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les prestations d'aide sociale économique (appelée « aide sociale » *au sens strict*) ainsi que les autres prestations, à l'instar des aides à la famille (par ex. allocations maternité, prestations complémentaires pour familles), avances sur pensions alimentaires et différentes allocations (au logement, aux personnes âgées/invalides et aux chômeuses et chômeurs).

- grandes disparités cantonales quant aux renouvellements de permis avec informations fournies multiples et diverses, parfois même menaçantes.
- pression et précarisation lors du renouvellement du permis B en cas de recours à l'aide sociale : l'autorité mentionne parfois « exceptionnellement pour une année », en indiquant que la situation financière sera à nouveau analysée à la fin de l'année accordée ; voire elle suspend le permis.

Vue d'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale selon le statut de séjour, 2016 et 2019



Exemples du durcissement progressif de la LEI

- Le nouvel article 22 règle les frais liés au séjour en Suisse des travailleuses et travailleurs détachées en limitant dorénavant la durée de la prise en charge des frais par les employeurs.

- L'art. 59c prévoit que les réfugié-e-s ont l'interdiction de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance. Cette disposition a été très critiquée, abandonnée puis remise à l'ordre du jour sans plus d'explication.
- L'art. 102 permet désormais aux autorités compétentes, lors de l'examen des conditions d'entrée ou lors de procédures, de saisir et enregistrer à des fins d'identification les données biométriques des personnes dans des cas individuels, et de manière systématique pour certaines catégories de personnes et pour les séjours en Suisse de longue durée, supérieurs à 3 mois et soumis à autorisation, en vue de l'exercice d'une activité lucrative ou du regroupement familial. Or, la saisie de données biométriques peut être partiellement ou intégralement déléguée à des tiers (art. 59 b LEI). Idem pour la transmission des données requises au centre chargé de produire le document de voyage. C'est un potentiel danger d'un business géant des données sensibles des personnes étrangères qui se voient « fichées » à leur entrée en Suisse par des entreprises privées mandatées par les autorités compétentes.
- Un nouveau durcissement est actuellement en consultation pour restreindre ou exclure l'octroi de l'aide sociale aux ressortissant-e-s de pays dits « tiers » (précision des conditions d'intégration dans le cadre de l'octroi d'un permis B pour une personne détentrice de permis F, simplification de la révocation des permis C en cas de dépendance à l'aide sociale et restriction de l'aide sociale octroyée aux permis B dans le courant des trois premières années de séjour en Suisse).

Instabilité des permis et précarisation

Les personnes étrangères paient les mêmes charges sociales que les Suisses et contribuent largement à financer le système de prévoyance. Pourtant, dès le début de la pandémie en 2020, alors même que les frontières fermaient pour raison sanitaire, les autorités de la migration ont mis fin aux permis de courte durée (L). Alors que les ressortissant-e-s étrangers sont majoritaires dans les emplois dits essentiels (vente, soins, transports de marchandises, nettoyage, etc.), aucune véritable reconnaissance financière n'a été accordée et les chicanes autour de l'octroi ou renouvellement du permis de séjour restent monnaie courante.

Les migrant-e-s occupent les emplois les moins bien rémunérés. Avec la politique de durcissement d'octroi de permis en cas de prestations de l'aide sociale, ces travailleuses et travailleurs sont extrêmement vulnérabilisés et vivent dans une crainte permanente, s'interdisant parfois de faire valoir leurs droits. Les personnes, majoritairement féminines, qui subissent des violences conjugales ne portent pas plainte par peur d'une expulsion. Les employé-e-s au bénéfice d'un permis L sont particulièrement visées par les refus de renouvellement et sont devenues plus fa-



Les saisonniers n'avaient pas le droit de venir avec leur famille.
Photo : Archives sociales

cilement expulsables, subissant une situation presque similaire à l'ancien permis saisonnier. Même avec un contrat à durée indéterminée, il arrive que l'autorité délivre un permis L au lieu d'un permis B.

Au moment de l'adoption de la LEI, les syndicats étaient déjà conscients que cette nouvelle loi allait certainement précariser certains travailleurs et travailleuses qui sont parfois en Suisse depuis leur naissance ou au moins depuis de nombreuses années. Aujourd'hui, nous en avons la confirmation : la LEI ne fait rien pour promouvoir une intégration saine et respectueuse des personnes étrangères. Les syndicats ont des rôles d'information et de défense des droits des travailleuses et travailleurs étrangers dans les procédures de renouvellement ou d'octroi de permis. Une grande partie de nos membres, parfois la majorité, n'a pas de passeport suisse : nous devons alors être à la hauteur et former le contrepoids à la flexibilisation des horaires de travail, aux déréglementations et aux durcissements législatifs et procéduraux.

1.2 Corrélation entre aide sociale et politique migratoire

Christin Achermann, Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Doris Niragire Nirere, Luca Pfirter³

Si une personne sans passeport suisse bénéficie de l'aide sociale, cela peut avoir des conséquences sur son droit de séjour en Suisse, car la perception de l'aide sociale est prise en compte pour de nombreuses décisions de prolongation, de rétrogradation (remplacement d'un permis B par un permis C) ou de révocation d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Il s'agit de décisions discrétionnaires pour lesquelles les services cantonaux de migration compétents disposent d'une marge de manœuvre. Une éventuelle non-prolongation, rétrogradation ou révocation doit être proportionnelle. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut entre autres examiner dans quelle mesure le recours à l'aide sociale est de l'ordre de la « faute personnelle ».

Cette corrélation entre contrôle des migrations et aide sociale existe depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) en 1934. En vertu de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) qui a suivi (2008-2019), les personnes établies en Suisse depuis plus de 15 ans étaient exemptées de la possibilité de voir révoqué leur droit de séjour en raison de leur dépendance à l'aide sociale. Ces dernières années, le lien entre l'aide sociale et le contrôle des migrations s'est à nouveau intensifié. Cela s'est notamment traduit par l'obligation d'annonce qui existe depuis 2008 et qui a été renforcée à partir de 2019. Les autorités sociales doivent désormais signaler « spontanément » aux services de migration les ressortissant-e-s étrangers qui bénéficient de l'aide sociale. La consultation sur une autre modification de la loi visant à réduire les coûts de l'aide sociale a duré jusqu'en mai 2022 : pendant les trois premières années suivant l'obtention d'une autorisation de séjour de courte durée ou d'une autorisation de séjour, les ressortissant-e-s de pays non membres de l'UE/AELE doivent recevoir moins de prestations d'aide sociale que les personnes établies ou les ressortissant-e-s suisses⁴.

Le recours à l'aide sociale par des personnes étrangères a donc toujours été indésirable en Suisse (et ailleurs), mais il est de plus en plus politisé et surveillé de manière stricte. Le revers de la médaille est démontré par des études récentes (par ex. BASS 2022) selon lesquelles les personnes étrangères touchées ou menacées par la pauvreté renoncent de plus en plus souvent à l'aide sociale pour ne pas mettre en danger leur droit de séjour en Suisse. Dans le cadre d'un projet de recherche en sociologie du droit financé par le Fonds national suisse dans le cadre du « nccr-on the move »,

³ nccr-on the move, Université de Neuchâtel et HES-SO Valais-Wallis

⁴ Les résultats de la consultation ne sont pas encore disponibles en août 2022 : www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-86909.html (22.8.22).

les auteures de cet article examinent la corrélation juridique entre aide sociale et contrôle des migrations dans la pratique de plusieurs cantons germanophones et francophones⁵. Pour prendre des décisions en matière de droit de séjour en raison du recours à l'aide sociale, les services de migration ont besoin d'informations de la part de nombreux acteurs, dont notamment les autorités sociales, afin d'évaluer la « faute personnelle » du recours à l'aide sociale. En outre, l'évaluation de l'AI joue souvent un rôle central, comme nous l'a dit un représentant d'un office des migrations lors d'une interview : pour évaluer la faute personnelle, « nous nous appuyons sur la procédure AI. [...] Si l'AI dit qu'elles peuvent travailler, alors elles peuvent travailler ». Si la personne concernée n'exerce toutefois pas d'activité lucrative, cela est interprété comme une indication que le recours à l'aide sociale est dû à sa propre faute. En outre, l'obligation d'annoncer rend le travail quotidien des services de migration et d'aide sociale plus lourd et plus complexe. Des échanges avec de nombreux autres services sont nécessaires, de grandes quantités d'informations doivent être traitées et différentes tâches et compétences doivent être réunies. De plus, les exigences juridiques à mettre en œuvre sont de plus en plus complexes.

La corrélation met également en évidence les objectifs différents de la politique de migration et de la politique d'aide sociale. Pour certaines collaboratrices et certains collaborateurs des services sociaux, des dilemmes éthiques apparaissent lorsqu'ils deviennent partie prenante du régime de contrôle de la migration en raison de l'obligation d'annonce. Alors que l'objectif de leur travail est de soutenir toutes les personnes dans le besoin et de les (ré)insérer durablement sur le marché du travail, le risque de perdre le droit de séjour rend ces efforts plus difficiles. De plus, les possibilités offertes par le droit de la migration entraînent une différenciation des bénéficiaires de l'aide sociale en fonction de leur nationalité. L'extension du contrôle des migrations à d'autres domaines étatiques peut cependant aussi avoir pour conséquence que les autorités sociales espèrent trouver dans les instruments du droit de la migration une solution pour réduire les coûts de l'aide sociale de leur commune ou qu'elles utilisent le signalement aux services de migration comme moyen de pression supplémentaire. Enfin, les ressortissant-e-s étrangers bénéficiaires de l'aide sociale peuvent recevoir des signaux contradictoires de la part de différents services administratifs. Ainsi, l'AI peut indiquer à une personne qu'elle est entièrement capable de travailler dans une « activité adaptée ». En revanche, l'autorité sociale assure à la même personne qu'elle n'a aucune chance de trouver un emploi dans sa situation. De leur côté, les services de migration considèrent que la dépendance à l'aide sociale est due à la personne elle-même et la menacent de conséquences relevant du droit des étrangers.

La corrélation entre contrôle des migrations et aide sociale soulève des questions fondamentales : comment la Suisse traite-t-elle les personnes touchées par la pauvreté qui ne font pas partie de la communauté solidaire au sens national ? Comment la privatisation (et finalement l'exportation) de la pauvreté des non-citoyen-ne-s est-elle compatible avec les idées de base de l'État social ? Comment l'intégration dans les tâches de gestion de la migration se répercute-t-elle sur l'institution de l'aide sociale et sur le travail des assistant-e-s sociaux ? Et comment empêcher les gens de renoncer à l'aide sociale pour éviter les conséquences du droit des étrangers ? Dans la période actuelle, marquée par les conséquences de la pandémie de coronavirus, une discussion sur ces questions semble particulièrement importante.

⁵ <https://nccr-onthemove.ch/projects/governing-migration-and-social-cohesion-through-integration-requirements-a-socio-legal-study-on-civic-stratification-in-switzerland/>

1.3 Autorisation de séjour de courte durée : un provisoire permanent avec fortes incertitudes

Hilmi Gashi⁶

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décrété un confinement partiel pour l'ensemble de la Suisse. Alors que vendeuses et vendeurs, soignant-e-s et logisticien-ne-s avaient une lourde charge de travail, un grand nombre d'employé-e-s de l'hôtellerie et de la restauration – surtout des personnes étrangères – se retrouvaient sans travail. Les personnes titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée et d'un permis de courte durée L ont été particulièrement touchées. Elles n'ont pas pu profiter des mesures de la Confédération et se sont ainsi retrouvées dans une situation de détresse économique et sociale.

L'exemple des employé-e-s portugaises de l'hôtellerie-restauration en Valais illustre ce que signifie la perte d'emploi pour les personnes titulaires d'un permis L. Lorsqu'elles ont perdu leur emploi à la suite de la fermeture de l'entreprise, les autorités leur ont ordonné de quitter la Suisse dans les cinq jours. Certaines personnes ont obtempéré, d'autres ont demandé conseil au syndicat Unia. Celui-ci leur a conseillé d'exiger une justification écrite de la décision. Certes, il leur était ensuite possible de rester en Suisse jusqu'à l'expiration de leur autorisation. Mais ces personnes n'ont pas reçu d'indemnités de chômage partiel, car en tant qu'employé-e-s temporaires, elles ne remplissaient pas les critères pour en bénéficier. Le chômage partiel a certes été étendu aux contrats de travail à durée déterminée en janvier 2021, mais pour beaucoup, cette extension est arrivée trop tard.

Cet exemple montre à quel point les personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour précaire sont vulnérables, surtout en temps de crise. Cela est lié à l'application arbitraire de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Elle diffère d'un canton à l'autre, parfois même d'une commune à l'autre.

Autorisation de séjour de courte durée : un patchwork helvétique

L'autorisation L est délivrée dans un but précis et pour une durée limitée d'un an au maximum. Dans des cas exceptionnels et justifiés, l'autorisation L peut être étendue jusqu'à deux ans, par exemple si des projets connexes ou d'autres projets n'ont pas encore été menés à terme. En outre, l'autorisation L peut également être délivrée pour des séjours sans but lucratif, par exemple dans le cadre de formations, d'activités de recherche ou d'un traitement médical en Suisse. La loi sur les étrangers et l'intégration ainsi que l'accord sur la libre circulation des personnes stipulent clairement que dans tous les cas de présence sans délai, l'autorisation de séjour doit être délivrée.

La pratique en matière d'autorisation dans le patchwork suisse est différente. Certains cantons délivrent un permis L lors de la prise d'emploi, même si le contrat de travail est de durée indéterminée et que la personne immigrée a l'intention de rester en Suisse. Cela est souvent justifié par l'absence de contingents pour les autorisations de séjour à l'année (Spescha et al. 2019 : 165). Cette pratique est toutefois contraire à l'intention initiale du législateur et ne tient pas compte des intérêts légitimes des travailleuses et travailleurs étrangers à obtenir une autorisation de séjour stable et à pouvoir changer d'emploi sans autorisation.

⁶ Hilmi Gashi, président de la Commission USS des migrations, responsable national des groupes d'intérêts d'Unia

La politique étrangère aux mains des intérêts économiques

La politique suisse des étrangers reste liée à la politique économique. Les ressortissant-e-s étrangers sont censés travailler ici et contribuer à la prospérité, mais ne doivent pas pouvoir bénéficier des œuvres sociales et sont sommés de quitter le pays quand le marché du travail n'a plus besoin d'eux. C'est là que les permis L entrent en jeu. À l'instar des travailleuses et travailleurs portugais de la commune valaisanne, des milliers de personnes étrangères obtiennent des contrats de travail à durée déterminée malgré un emploi en principe à durée indéterminée. Elles deviennent ainsi formellement des résident-e-s de courte durée, ce qui facilite leur expulsion du pays. Cette stratégie fait parfois l'objet d'une promotion active dans les milieux économiques : l'année dernière, le conseiller d'État PLR Gaudenz Zemp a recommandé aux entreprises lucernoises de limiter les contrats de travail des employé-e-s étrangers à 364 jours et de les proroger chaque année. Cela permettrait d'éviter que les travailleuses et travailleurs étrangers puissent bénéficier de l'aide sociale en cas de besoin (Tracia 2020).

Cette pratique est illégale : la loi interdit les contrats en chaîne qui ont pour but d'exclure les personnes du bénéfice de prestations. Le fait que M. Zemp, interrogé par les médias, ait indiqué avoir préalablement clarifié la directive controversée avec le chef de l'Office des migrations du canton de Lucerne illustre à quel point les permis L sont désormais délivrés de manière abusive.

Une précarisation encouragée par l'État

Le permis L devient de plus en plus un instrument de précarisation des personnes qui travaillent pendant des années en Suisse, cotisent aux assurances sociales et paient des impôts. Selon le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), plus de 60 000 personnes travaillent en Suisse avec un permis L. 20 000 d'entre elles font partie de la « population résidente permanente » : 17 000 proviennent des pays de l'UE/AELE ou de Grande-Bretagne, et près de 4000 de pays dits tiers (SEM 2020). Si ces personnes viennent d'États avec lesquels la Suisse a conclu une convention d'établissement, elles ont droit à une autorisation d'établissement C si leur séjour dure plus de cinq ans. Pourtant, les autorités migratoires n'informent pas les personnes concernées de leurs droits et refusent même parfois de leur remettre les formulaires correspondants lorsqu'elles le demandent.

Les offices contribuent ainsi à la précarité des conditions de vie de la main-d'œuvre étrangère. Les permis L doivent être renouvelés au moins une fois par an. Pour les personnes concernées, cela signifie non seulement de l'insécurité, mais aussi une grande bureaucratie et des coûts élevés – en particulier pour les familles qui doivent faire une demande payante pour chaque membre. En outre, le permis L compromet les chances d'obtenir un contrat de location, une formation continue ou une place d'apprentissage.

Des séjours stables et sûrs créent une plus-value

La loi sur les étrangers et l'intégration devrait encourager l'intégration. Les moyens alloués aux mesures d'intégration dans les cantons ont été augmentés. Cependant, de nombreuses dispositions soumettent les ressortissant-e-s étrangers à un stress permanent. Les personnes qui doivent constamment se déplacer entre leur lieu de travail et l'office des migrations ne peuvent pas s'épanouir. Il y a un grand besoin d'agir sur ce point. Les autorités devraient informer à temps les personnes qui, selon la convention d'établissement, ont droit à une autorisation d'établissement, de leurs droits et possibilités et leur remettre les formulaires correspondants. Les employeurs ont l'obligation de mettre un terme à l'établissement illégal de contrats de travail à durée déterminée. L'accès aux institutions de sécurité sociale doit être possible pour tous.

1.3 L'insécurité permanente va à l'encontre de l'intégration : expériences de Berne

Franziska Teuscher⁷

En tant que directrice de l'éducation, des affaires sociales et du sport de la ville de Berne, je vois très directement à quel point cette pandémie influence la vie, le tissu social et la culture d'une ville et comment elle peut devenir, à terme, une épreuve pour la société. Les problèmes sont complexes et exigeants pour nous toutes et tous. Aujourd'hui, je suis invitée à vous donner un aperçu des défis auxquels la ville de Berne est confrontée en matière de politique migratoire suite à la pandémie.

Les problèmes de la politique migratoire ne sont pas nouveaux. Mais la pandémie les a rendus plus visibles et les a renforcés. Des évolutions critiques déjà en cours ont été accélérées. Dans la ville de Berne, ce sont surtout les quatre problématiques suivantes qui nous préoccupent :

- 1) Celles-celles qui n'ont pas de statut de séjour régulier ou sûr vivent généralement dans des conditions très précaires. Les personnes concernées sont les sans-papiers, les travailleuses du sexe, les travailleuses et travailleurs migrantes ou les victimes non reconnues de la traite des êtres humains. Le coronavirus a très rapidement mis ce groupe de personnes dans une situation de détresse existentielle, car il n'a pas accès au système de sécurité sociale en Suisse et donc aux aides Covid. Ces personnes étaient et sont toujours tributaires du soutien des églises, des œuvres de bienfaisance et des bénévoles, car les offices publics évitent sciemment et systématiquement ces groupes puisqu'ils ne veulent pas prendre le risque de leur renvoi. Les files d'attente devant les centres de distribution des denrées alimentaires nous ont montré l'importance réelle de ce groupe. En Suisse aussi, une « sous-stratification » importante s'est formée.
- 2) Dans la ville de Berne, nous voyons les conséquences des durcissements de la LEI, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : les personnes concernées – dont de nombreuses familles avec enfants – préfèrent actuellement accepter de vivre dans des conditions précaires plutôt que de toucher l'aide sociale. Elles ne veulent à aucun prix compromettre leur statut de séjour. Elles dépendent également du soutien des églises, des œuvres sociales et des bénévoles. Ainsi, la législation actuelle sur l'immigration exclut de facto les personnes en détresse du système de sécurité sociale. La « sous-stratification » en est d'autant plus accentuée.
- 3) Le manque de connaissance de la langue du pays, une formation moindre et des problèmes de santé rendent difficiles l'intégration et le maintien sur le marché du travail primaire. Ces caractéristiques sont plus fréquentes chez les personnes issues de la migration, et le coronavirus a encore augmenté les obstacles à l'accès au marché du travail : en effet, le coronavirus a fait disparaître des emplois dans l'hôtellerie-restauration, les loisirs, le commerce de détail, le tourisme et le secteur de l'aide à domicile, en particulier pour les personnes peu qualifiées. Aujourd'hui, on recherche plus que jamais du personnel bien formé. Le coronavirus a accéléré le changement structurel. La numérisation a connu un coup d'accélérateur avec la pandémie (télétravail). Les personnes disposant de moins de ressources, de moins de flexibilité, d'une moins bonne santé ou d'une moins bonne formation ont désormais encore moins de chances de trouver un emploi. Cela conduit à une augmentation du chômage

⁷ L'article est un exposé présenté par la conseillère municipale bernoise Franziska Teuscher à la Conférence de la migration de l'USS « Participation, oui, précarité, non : droits fondamentaux et sécurité pour toutes et tous ! » du 4 septembre 2021 à Berne. Les défis de la politique migratoire décrits ici du point de vue d'une collectivité suisse sont toujours d'actualité, même si l'accent s'est considérablement déplacé, depuis la guerre en Ukraine et les mouvements de fuite vers les États européens qui en découlent.

de longue durée et du sous-emploi, qui touche encore plus les personnes issues de la migration. Les tensions sociales s'en trouvent renforcées.

- 4) Le canton de Berne a une nouvelle stratégie d'intégration. Mais celle-ci est conçue à trop court terme et n'aide guère à surmonter les conséquences économiques de la pandémie. La politique d'intégration du canton de Berne mise fortement sur le fait que l'objectif d'intégration défini sera atteint grâce à une pression suffisante sur les personnes immigrées et à un système d'indemnisation fortement incitatif à l'égard des services chargés de la mission d'intégration. Ce faisant, on oublie que l'intégration est un processus dans lequel l'ensemble de la société et l'économie doivent interagir. L'intégration ne peut réussir que si les migrant-e-s ont accès à une société, si les migrant-e-s peuvent vivre dans des structures sûres et décentes, si l'on investit dans l'éducation des migrant-e-s et si les employeurs se rendent compte du potentiel des migrant-e-s.

Si ces conditions-cadres ne sont pas remplies, le risque est grand que les personnes n'échouent à atteindre les objectifs d'intégration. Leur situation est alors considérée comme « fautive ». Le risque existe donc qu'une stratégie d'intégration bien intentionnée accélère l'exclusion et augmente les tensions sociales.

Dans la ville de Berne, nous réagissons de la manière suivante à ces quatre défis :

1) Pas de statut de séjour régulier ou sûr

Dans le cadre de ses compétences, la ville de Berne s'efforce d'améliorer la situation de vie de ce groupe de population, par exemple par

- la tentative d'introduire, avec la City Card, un moyen d'identification également pour les personnes sans séjour régulier ;
- le soutien d'organisations d'entraide telles que le centre de consultation pour les sans-papiers, le travail de rue ou Xenia (un centre de consultation pour les travailleuses du sexe) ;
- la poursuite d'une politique et d'une pratique toujours pragmatiques de la part des autorités, en exploitant les marges d'appréciation ;
- l'observation des évolutions actuelles : nous avons notamment mis en place une table ronde « Coronavirus et pauvreté » réunissant les autorités et les organisations d'entraide.

2) Menace de perte du droit de séjour suite à l'octroi d'une aide sociale

Il s'agit en premier lieu d'améliorer l'information auprès du groupe cible en question : c'est pourquoi nous avons publié une nouvelle brochure d'information, une mesure qui a débuté lors de la table ronde « Coronavirus et pauvreté ». Nous voulons ainsi informer les personnes concernées de leurs droits lorsqu'elles reçoivent une aide sociale suite à la crise du coronavirus et attirer l'attention sur les offres d'aide existantes.

3) Formation et accès au marché du travail

En complément des offres cantonales, la ville de Berne a élaboré sa propre stratégie d'intégration professionnelle et sociale : l'accent est mis sur la promotion de qualifications pratiques à bas seuil, développées en collaboration avec les associations professionnelles. La cuisine de l'ancien hôpital Ziegler, qui fournit des menus sains aux crèches et aux écoles de jour de la ville de Berne tout en proposant des cours de qualification à bas seuil, en est un exemple. En outre, la ville de Berne a

lancé le Masterplan Intégration professionnelle. Celui-ci comprend diverses mesures visant à améliorer l'accès au marché du travail primaire pour les personnes disposant de peu de ressources.

4) Stratégie d'intégration

Dans la ville de Berne, nous encourageons délibérément une « culture de l'accueil ». Il nous tient à cœur de permettre à toutes les personnes qui le souhaitent de participer à la vie sociale, culturelle et politique. Nous avons par exemple développé et introduit la « Motion de participation ». Elle permet aux personnes qui n'ont pas le droit de vote de faire valoir leurs idées et leurs revendications dans le système politique. De plus, la ville de Berne, de par son mandat de veiller à l'hébergement, à l'encadrement et à la promotion de l'intégration des requérant-e-s d'asile et des personnes en fuite, favorise de manière globale les conditions-cadres pour une intégration réussie.

La ville de Berne s'engage également au niveau politique en faveur d'une politique migratoire plus ouverte : nous nous efforçons activement de contribuer à l'accueil humanitaire des personnes en quête de protection. Une alliance de villes et de communes suisses, dont fait partie la ville de Berne, demande à la Confédération, au vu de la catastrophe qui se déroule aux frontières extérieures de l'UE, d'accueillir chez nous davantage de personnes en détresse.

Nous demandons en même temps l'annulation des durcissements de la législation sur les étrangers, car ils favorisent une sous-stratification néfaste et excluent dangereusement des personnes. Pour nous, il ne s'agit pas seulement d'une question politique, mais tout simplement d'un impératif humain.

La ville de Berne relève les défis de la politique migratoire. Or, force est de constater que notre action a des limites. De nombreuses questions sont discutées et réglées au niveau fédéral et cantonal. C'est là que nous pouvons essayer d'exercer une influence, de faire valoir notre position et de rechercher le dialogue. Là où le droit supérieur nous reconnaît un rôle et là où il y a une marge d'appréciation, nous l'utilisons de manière conséquente. Je suis donc heureuse que nous ne soyons pas seuls dans cet engagement. C'est pourquoi je me réjouis de savoir que les syndicats sont également à nos côtés. Je vous remercie de votre engagement !

2 Inégalité et précarité

2.1 Le système produit de la pauvreté

Luca Cirigliano⁸

Depuis des décennies déjà, le marché du travail enregistre une tendance à l'abandon des rapports de travail normaux traditionnels avec un emploi à plein temps et à durée indéterminée au profit de formes de travail atypiques, telles que le travail à temps partiel (involontaire), les contrats à durée déterminée, les emplois temporaires, la mise à disposition de main-d'œuvre (travail intérimaire et temporaire), le travail sur appel, mais aussi les stages (longs) abusifs. Les formes de travail illégales et juridiquement délicates, telles que l'économie de plateforme et le faux travail indépendant numérique et le travail au noir numérique qui y sont liés, sont également en augmentation.

Mais tous les contrats de travail « atypiques » ne sont pas forcément négatifs pour les travailleuses et travailleurs. S'ils sont élaborés avec soin et conclus d'un commun accord, les contrats de travail atypiques peuvent offrir une certaine flexibilité pour mieux concilier les obligations professionnelles et privées. Mais si la flexibilité est imposée unilatéralement et si les incertitudes ne sont pas compensées monétairement par les employeuses, il en résulte des emplois précaires, avec des conséquences négatives notables sur la vie, une sécurité sociale réduite (p. ex. si le salaire est inférieur au seuil d'entrée dans la LPP), aucune possibilité de promotion, un stress accru, une exclusion sociale, etc.



Logement de travailleurs détachés dans un abri de la protection civile à Berne. Photo : Matthias Preisser

Les formes d'emploi atypiques constituent donc une base structurelle pour l'emploi précaire, mais ne peuvent pas être automatiquement considérées comme précaires. L'Organisation internationale

⁸ Secrétaire central de l'USS pour le dossier Droit du travail

du travail (OIT) fait par exemple référence à certaines formes d'emploi atypique qui sont librement consenties et peuvent par conséquent sortir du domaine de l'emploi précaire.

L'évaluation de la mesure dans laquelle, par exemple, les travailleuses et travailleurs temporaires sans garantie d'emploi exercent vraiment « volontairement » un emploi atypique doit déjà être critiquée sur le principe. En particulier pour les travailleuses et travailleurs qui, comme les migrant-e-s, vivent dans des conditions économiques et personnelles difficiles, la décision active « pour » une forme d'emploi donnée ne peut pas vraiment être considérée comme libre, car seuls les travailleuses et travailleurs plus qualifiés ou bénéficiant d'un statut de séjour sûr disposent d'une position privilégiée avec des possibilités de choix sur le marché du travail en ce qui concerne de meilleures conditions d'emploi et un meilleur salaire. En revanche, les personnes peu ou pas qualifiées, et souvent les migrant-e-s, manquent d'arguments personnels pour se démarquer de la multitude de concurrent-e-s et ne pas être considérées comme facilement remplaçables à tout moment. C'est souvent le cas des travailleuses et travailleurs des secteurs des services tels que l'hôtellerie-restauration, les soins, le nettoyage, le service à la clientèle, la construction, etc. En dépit de leur utilité incontestable et très importante, ces employé-e-s, souvent migrantes, n'ont guère le choix, d'un point de vue réaliste, en matière d'exercice de leur profession et de conditions de travail.

Mais ce n'est pas tout : l'efficacité des négociations de la CCT et du soutien syndical pour la protection des conditions de travail et des droits des travailleuses et travailleurs est constamment compromise, soit parce que ces personnes n'ont pas accès à la représentation syndicale, soit parce qu'il est difficile de les y faire accéder en raison de leur situation d'emploi souvent instable. Les droits collectifs ont des effets positifs pour les travailleuses et travailleurs précaires ou atypiques, qui doivent être dûment pris en compte lors de la limitation du droit des négociations de la CCT et du droit de grève, afin de répondre au nombre croissant de personnes dans ces formes d'emploi.

Face à ces évolutions inquiétantes, la législation du travail et les stratégies syndicales doivent être coordonnées afin de lutter contre la précarisation du travail et de garantir de meilleures conditions de travail et la cohésion sociale.

Nécessité d'une normalisation législative spécifique ?

Dans le droit du travail suisse, on cherche en vain des normes légales spécifiques aux rapports de travail atypiques, ce qui peut ouvrir la porte à la précarité en raison de divers pièges. Par rapport à la relation de travail traditionnelle, les relations de travail atypiques n'impliquent justement pas un emploi stable et socialement protégé dont les conditions-cadres (temps de travail, salaires, prestations de transfert) sont réglées à un niveau minimal par des conventions collectives ou par le droit du travail et le droit social.

Les travailleuses et travailleurs atypiques ne peuvent être exclues illégalement de la protection de la notion de travailleur si elles ou ils présentent les caractéristiques essentielles d'une relation de travail. Cela vaut aussi bien pour les stagiaires et les apprenti-e-s que pour les formes de travail émergentes telles que les contrats « zéro heure », indépendamment du nombre très limité d'heures travaillées comme indice d'une activité mineure et accessoire. En outre, ces populations sont souvent exclues du champ d'application et de la protection des conventions collectives de travail.

Les travailleuses et travailleurs atypiques doivent se voir garantir dans la même mesure les droits protégés des travailleurs et les droits de non-discrimination, et ne doivent pas être traités moins favorablement que les « travailleurs à durée déterminée comparable » sans justification objective.

Dans la clause 3, paragraphe 2, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, l'UE a défini ce qu'elle entend par « travailleur à durée indéterminée comparable » comme « un travailleur ayant un

contrat ou une relation de travail à durée indéterminée dans le même établissement, et ayant un travail/emploi identique ou similaire, en tenant compte des qualifications/compétences. Lorsqu'il n'existe aucun travailleur à durée indéterminée comparable dans le même établissement, la comparaison s'effectue par référence à la convention collective applicable ou, en l'absence de convention collective applicable, conformément à la législation, aux conventions collectives ou aux pratiques nationales ». Le principe de non-discrimination par rapport aux « travailleurs à durée déterminée comparable », qui s'applique aux travailleuses et travailleurs à temps partiel dans l'UE, doit être appliqué de la même manière aux personnes occupant des emplois précaires atypiques dans notre pays.

De même, le principe de l'égalité de traitement et du salaire égal pour un travail de valeur égale s'applique sans restriction à l'ensemble des travailleuses et travailleurs, par analogie avec le droit européen, et donc pas seulement aux personnes à temps plein à durée indéterminée ou aux travailleurs masculins et féminins. Seul un principe d'égalité de traitement strict permet d'empêcher avec succès les abus et le dumping dans les formes d'emploi atypiques.

Autres champs d'action pour lutter contre les conditions de travail précaires

Les objectifs syndicaux doivent se concentrer sur les points suivants, qui sont également applicables à la situation spécifique des migrant-e-s :

- 1) Sécuriser les relations de travail atypiques par la législation du travail : les droits protégés des travailleuses et travailleurs et la non-discrimination doivent être garantis de la même manière pour les travailleuses et travailleurs atypiques ;
- 2) Assurer l'application de la législation du travail par une inspection du travail dotée de capacités et de ressources suffisantes pour garantir l'exercice du droit à des conditions de travail décentes ;
- 3) Garantir un salaire équitable pour un niveau de vie décent ;
- 4) Prendre des mesures spécifiques pour augmenter les chances d'obtenir un travail décent sur le marché régulier du travail, notamment par le biais d'une orientation et d'une formation professionnelles et de possibilités de développement des compétences ;
- 5) Éliminer la discrimination à l'égard des personnes migrantes concernées, en particulier les femmes migrantes, les personnes LGBTQI et les personnes handicapées.

2.2 La pauvreté est-elle un crime ? Droit de la migration et une alliance contre l'imbrication problématique de l'aide sociale et du droit de la migration

Marília Mendes⁹

João Paulo Santos ne sait plus comment continuer : ce Portugais de 57 ans, arrivé en Suisse il y a trente ans, a toujours travaillé comme maçon dans le bâtiment. Jusqu'à ce jour funeste de juin 2020, quand il a eu son accident du travail. Depuis, il souffre de douleurs extrêmes, ne peut rester ni longtemps debout ni longtemps assis, il ne peut pas soulever de poids et sa mobilité est fortement réduite. Il n'a plus la forme physique nécessaire pour travailler sur un chantier. L'AI ne voit pas le problème : il peut exercer une activité adaptée. Or, M. Santos ne parvient pas à trouver une telle activité. Il n'a ni rente AI, ni indemnités de chômage, ni revenu. Il est endetté et dépend de son fils. Que peut-il faire ? Retourner au Portugal n'est pas une option, même là-bas il n'est pas capable de

⁹ Syndicat Unia, membre de la commission de l'USS de migration

travailler. Toucher l'aide sociale n'est pas envisageable, car il ne veut en aucun cas mettre en péril son droit de séjour. En effet, il ne peut attendre de soutien que de son fils et celui-ci reste en Suisse.

Comme le montre une étude du Bureau BASS (2022), João Paulo Santos n'est pas seul : environ 37 % des personnes qui auraient droit à l'aide sociale ne perçoivent pas cette aide de l'État (BASS 2022 : 3). On ne sait pas quelle est l'ampleur de cette proportion parmi la population étrangère. Mais on observe en général « l'insécurité et la peur quant au droit de rester et le non-recours à l'aide sociale [...] des personnes étrangères menacées ou touchées par la pauvreté, avec un droit de séjour B et C » (BASS 2022 : IV). L'une des principales raisons de cette crainte est la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), entrée en vigueur en 2019. En théorie, la LEI devrait promouvoir l'intégration des ressortissant-e-s étrangers (art. 1 LEI). En réalité, la loi a souvent un effet répressif, car les « critères d'intégration » servent avant tout d'instruments de contrôle des migrations. Le critère « participation à la vie économique » joue un rôle particulier : l'ensemble des migrant-e-s bénéficiaires de l'aide sociale sont accusés de ne pas respecter ce critère. Ces personnes sont considérées comme non « intégrées » et peuvent perdre leur droit de séjour.

Dans la pratique, il existe très souvent une véritable présomption de culpabilité : même si les personnes font tout ce qui est raisonnablement possible pour se sortir l'aide sociale, le fait de percevoir l'aide sociale peut signifier pour les migrant-e-s le retrait ou la rétrogradation de leur autorisation. « Les personnes étrangères sont soumises à des critères plus stricts que les citoyen-ne-s suisses [...] – et cette discrimination est protégée par le Tribunal fédéral. Dans un arrêt de 2019 [arrêt 2C_83/2018], il est écrit : « Le retrait de l'autorisation peut également être proportionnel si les personnes ont respecté leur obligation de réduire le dommage [...]. Dans le cadre de la procédure en matière de droit des étrangers, une norme plus stricte s'applique » ». (Steiner 2021)

Les migrant-e-s dont il est question ici sont des travailleuses et travailleurs qui sont pauvres ou menacés de pauvreté malgré leur emploi. Ces gens travaillent dans des secteurs à bas salaires et souvent dans des branches d'importance systémique, qui sont devenues si visibles pendant la pandémie parce qu'elles garantissent des services vitaux. Malgré leur importance, les salaires dans ces branches sont très bas, souvent à peine suffisants pour vivre. Une personne qui travaille dans une branche à bas salaires n'arrive pas à mettre de l'argent de côté et n'a guère de possibilités de sortir de la pauvreté par ses propres moyens (par exemple par une formation continue). Et sans économies, impossible de faire face à une situation d'urgence.

Le droit à un soutien en cas de nécessité est un droit inscrit dans la Constitution et qui revient à toutes et à tous. Mais le lien entre le droit social et le droit migratoire pénalise les migrant-e-s qui font usage de ce droit fondamental. Jusqu'en 2019, les migrant-e-s établies en Suisse depuis plus de quinze ans ne pouvaient perdre leur autorisation d'établissement que sur la base d'un délit. « Avec le renforcement de la LEI, la pauvreté a été placée au même niveau qu'un délit grave ». (Steiner 2021) La pauvreté des migrant-e-s est devenue un crime.

Dans ce lien entre l'État social et le droit de la migration, la politique néolibérale de rigueur économique dans le domaine social rencontre le désir de contrôler la migration. Dans cette perspective utilitariste de la migration, celle-ci doit avant tout être un outil pour l'économie. Mais ce lien offre aussi aux forces économiques libérales la possibilité de trouver un soutien de la population indigène pour les réductions de prestations sociales en tenant un discours sur les abus de l'État social par les migrant-e-s. Et ce avec succès : de plus en plus d'études scientifiques montrent que les gens sont moins enclins à soutenir l'État social lorsque ses prestations profitent également aux migrant-e-s.

L'instrumentalisation des situations d'urgence des migrant-e-s a de graves conséquences pour l'État social : son universalité est limitée, des pans de la société en sont exclus, le principe de solidarité est vidé de sa substance et perverti par l'exclusion des habitant-e-s. Le démantèlement de l'État social se fait d'abord au détriment des migrant-e-s touchées par la pauvreté. Mais, comme le prouvent les attaques contre l'aide sociale, il ne s'arrête pas aux migrant-e-s, mais touche en fin de compte toutes les personnes concernées par la pauvreté.

La conseillère nationale Samira Marti, avec son initiative parlementaire « La pauvreté n'est pas un crime » et l'alliance du même nom s'engagent pour le principe constitutionnel du droit à un soutien en cas de besoin pour toutes et tous. L'objectif est avant tout d'adapter la LIE de manière à ce que le recours à l'aide sociale sans faute ne soit pas traité comme un crime. Selon l'initiative parlementaire, les personnes qui sont en Suisse depuis dix ans ne peuvent plus perdre leur droit de séjour parce qu'elles touchent l'aide sociale, sauf si le recours à l'aide sociale est présumé avoir été provoqué ou entretenu par elles-mêmes. Pour reprendre les mots de Marc Spescha (2021 : 29), cela constituerait un changement de paradigme vers une « sanction du recours à l'aide sociale uniquement en cas de reproche qualifié ». Et le découplage du lien automatique discriminatoire entre le droit de la migration et le recours à l'aide sociale renforcerait les principes constitutionnels qui garantissent l'universalité et la solidarité de l'État social.

Dans une lettre ouverte aux parlementaires, l'Alliance l'a formulé comme suit : « Notre système social est là pour nous garantir à toutes et tous une vie décente dans de telles situations (perte d'emploi, accident, crise économique, maladie, divorce ou autre détresse personnelle) ».

La dimension solidaire de l'Alliance est déjà visible dans sa composition : elle regroupe à la fois des organisations de la société civile de la société majoritaire et des organisations de migrant-e-s. L'Alliance s'est délibérément fixé pour objectif de permettre aux personnes concernées de faire entendre leur voix et de leur offrir une plateforme pour leurs revendications par le biais de ses organisations. Elle inclut donc dans sa composition celles et ceux qui sont justement exclus par la loi. Elle poursuit ainsi des objectifs qui vont au-delà de la lutte contre les injustices du droit de la migration. C'est son premier objectif et le plus urgent. Mais l'Alliance vise aussi à favoriser les échanges entre les actrices et les acteurs de la société civile qui s'engagent en faveur du droit d'appartenance pour toutes et tous. Elle est la réponse à un État social chauvin et excluant et est marquée par la vision d'une société inclusive et égalitaire, où l'on combat la pauvreté et les personnes touchées par la pauvreté. Son objectif est une société qui lutte solidairement contre la précarisation et dans laquelle des personnes comme João Paulo Santos n'ont pas à se soucier de leur existence.

II Participation

3 Droits de la nationalité et participation à la démocratie

3.1 L'appartenance plutôt que l'arbitraire : perspectives pour un droit de la nationalité moderne

Barbara von Rütte¹⁰ et Noémi Weber¹¹

C'est quoi, les capuns ? Quels animaux partagent un enclos dans le parc animalier de Goldau ? Que voyez-vous lorsque vous regardez par la fenêtre du train entre Berne et Thoune ? Dans la pratique, ce sont des questions arbitraires de ce genre qui décident régulièrement si quelqu'un peut devenir citoyenne ou citoyen suisse. Il s'agirait pourtant en réalité de savoir si cette personne fait partie de la Suisse, si elle a son centre de vie ici, si elle est née ici ou si elle y a passé les années les plus importantes de sa vie.

La révision totale de la loi sur la nationalité est entrée en vigueur en 2018. La révision avait initialement pour but d'uniformiser les procédures et de simplifier l'accès au droit de la nationalité, mais le Parlement a introduit de nombreuses difficultés. Ainsi, le droit de la nationalité suisse reste l'un des plus stricts au monde. Le taux de naturalisations en Suisse est d'à peine 2 %. Un quart de la population suisse – environ 2 millions de personnes – n'a pas de passeport suisse et est donc exclu des droits politiques, mais aussi d'un droit de séjour stable et inconditionnel. Nombre de ces personnes sont déjà établies en Suisse depuis deux ou trois générations. Non seulement cette exclusion est injuste, mais elle sape aussi à long terme la légitimité du système démocratique et la cohésion sociale.

Des obstacles formels importants

La révision de la loi sur la nationalité a considérablement augmenté les obstacles à la naturalisation. Toute personne souhaitant déposer une demande de naturalisation doit remplir deux conditions formelles : être titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) et avoir séjourné dix ans en Suisse. Avant la révision, les personnes titulaires d'un permis de séjour (permis B) ou d'une admission provisoire (permis F) pouvaient également demander la naturalisation. Avec la nouvelle réglementation, de nombreuses personnes jeunes, nées ici ou arrivées en Suisse en tant qu'enfants, restent trop longtemps exclues du droit de la nationalité suisse. Les personnes relevant de l'asile sont particulièrement touchées. C'est ce qu'illustre l'exemple d'« Ejona » :

« Ejona » a aujourd'hui 22 ans, est née en Suisse et attend toujours de remplir les conditions préalables à une demande de naturalisation. Les parents d'« Ejona » ont fui en Suisse à la fin des années 1990 et ont été admis provisoirement (permis F). « Ejona » est née un an plus tard. Comme sa mère s'occupait des enfants à la maison et que le salaire de son père ne suffisait pas, la famille dépendait de l'aide sociale complémentaire. Grâce aux salaires d'apprentissage d'« Ejona » et de son frère, la famille a pu se libérer de l'aide sociale lorsque « Ejona » a eu 18 ans. La famille a alors pu demander une autorisation de séjour (permis B). « Ejona » ne peut se faire naturaliser que si elle est titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C). Or, elle ne peut faire cette demande qu'après cinq ans de séjour avec un permis B. « Ejona » doit donc attendre encore au moins deux ans avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation. Comme les procédures de naturalisation ne sont

¹⁰ Postdoctorante à l'Institut européen de l'Université de Bâle

¹¹ Directrice (jusqu'en août 2022) de l'Observatoire suisse du droit de l'asile et des étrangers (ODAE-Suisse)

souvent décidées qu'après deux ou trois ans, cela peut durer encore longtemps avant qu'« Ejona » devienne citoyenne suisse.

La condition de l'autorisation d'établissement a été introduite parce que, selon le législateur, la naturalisation doit être « la dernière étape sur la voie d'une intégration réussie ». D'un point de vue scientifique, cela n'est pas compréhensible. La naturalisation accélère la participation et l'intégration. C'est pourquoi les personnes titulaires d'un permis de séjour ou d'une admission provisoire doivent également pouvoir déposer une demande de naturalisation. En comparaison européenne, la durée de séjour de dix ans est en outre toujours supérieure à la moyenne et devrait être réduite.

Des « critères d'intégration » trop stricts

Outre les conditions formelles, les personnes désireuses d'obtenir la nationalité suisse doivent également remplir des conditions matérielles, à savoir les « critères d'intégration ». Selon la loi, est intégrée avec succès toute personne qui observe la sécurité et l'ordre publics, respecte les valeurs de la Constitution fédérale, peut communiquer dans une langue nationale, participe à la vie économique ou à l'accès à une formation et soutient l'intégration de la famille. Dans son rapport d'expertise de 2021, l'Observatoire suisse du droit de l'asile et des étrangers (ODAE-Suisse) montre, sur la base de cas juridiquement traités et documentés, que ces critères sont appliqués de manière trop rigide.



Discussions sur la participation à la démocratie. Photo : Mattia Lento

Le cas d'« Alan » montre clairement que de petites erreurs passées peuvent avoir des conséquences importantes pour la procédure de naturalisation :

« Alan » est arrivé en Suisse avec sa famille en 2009, à l'âge de huit ans. Il a été scolarisé et a commencé un apprentissage professionnel. Pour cela, il avait à l'époque besoin d'un permis de travail

en tant que personne admise provisoirement, ce qu'il ignorait. Il a donc été condamné à une amende avec sursis, qu'il a payée. À l'âge de 16 ans, il a déposé une demande de naturalisation qui a été rejetée par le canton, car aucune inscription ne peut apparaître dans le casier judiciaire pendant la procédure. Son recours a été accepté, la demande est à nouveau en suspens auprès du canton.

Si quelqu'un enfreint une fois les prescriptions légales ou commet un délit mineur, cela ne constitue pas en soi un obstacle à la naturalisation. Le rejet de la demande de naturalisation d'Alan n'est donc pas tenable. Enfin, il s'est efforcé de s'intégrer professionnellement et économiquement et était encore mineur à l'époque. Mais dans la procédure complexe de naturalisation, les autorités communales et cantonales n'en sont pas toujours conscientes, ce qui conduit à de nombreuses décisions erronées.

Dans le cas de « Mattia », le Tribunal fédéral a même décidé qu'il était arbitraire de ne pas le naturaliser :

« Mattia » est arrivé en Suisse en tant que jeune saisonnier en provenance d'Italie. Après plus de 20 ans, il a déposé une demande de naturalisation qui a été rejetée. La commune estimait que son intégration était insuffisante pour la seule raison qu'il ne pouvait pas nommer une montagne spécifique et qu'il avait appelé le cor des Alpes « cor suisse » (Schwizerhorn). Ce n'est que devant le Tribunal fédéral que « Mattia » a obtenu gain de cause.

Droit de la nationalité moderne : facilitation de la naturalisation et « ius soli »

Le nombre de naturalisations a fortement diminué depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité. De plus en plus de personnes seront et resteront ainsi exclues à l'avenir. Il est donc urgent de mettre en place un droit de la nationalité moderne. La deuxième génération doit être naturalisée plus facilement et le principe « ius nexi » doit être introduit, c'est-à-dire que toute personne née ou ayant grandi en Suisse et y ayant son centre de vie doit avoir droit à la naturalisation. Il convient également d'examiner une version « ius soli light » dans laquelle, par exemple, un enfant né en Suisse obtient la nationalité suisse si l'un de ses parents a un statut de séjour légal. Les pays voisins de la Suisse connaissent déjà de tels modèles : un enfant né en Allemagne obtient automatiquement la nationalité allemande si ses parents y résident légalement depuis au moins huit ans. Une personne née en Autriche a un droit légal à la naturalisation après un séjour d'au moins six ans. En Italie, la naturalisation est accordée aux personnes ayant fréquenté l'école dans le pays. De tels changements fondamentaux sont nécessaires pour que le droit de nationalité en Suisse passe enfin du statut de privilège à celui d'instrument de coexistence sociale.

3.2 Droit de vote et d'éligibilité des habitant-e-s en Suisse

Artan Islamaj¹²

En juin 2022, le Conseil national a une fois de plus démontré par un vote que le droit de vote et d'éligibilité des étrangères et des étrangers, c'est-à-dire des personnes sans passeport suisse, ne devait pas être mis en œuvre au niveau fédéral. Que s'est-il passé exactement ? Sinon, comment cela est-il réglé dans notre système fédéraliste ? Et comment se présente l'avenir pour davantage de démocratie ?

Le 7 juin, le Conseil national a rejeté deux initiatives parlementaires qui auraient signifié un changement significatif et progressif du droit de codécision des ressortissant-e-s étrangers. L'initiative parlementaire 21.405 « Oser davantage de démocratie en donnant le droit de vote et d'éligibilité aux

¹² Chercheur en littérature et auteur indépendant

étrangers » du groupe des Vert-e-s demandait le droit de vote et d'éligibilité active et passive au niveau fédéral après un séjour légal de cinq ans en Suisse. L'initiative parlementaire 21.414 « Accorder le droit de vote et d'élection au niveau communal à toutes les personnes domiciliées en Suisse depuis plus de cinq ans » du conseiller national Mustafa Atici (PS, BS) demandait les pleins droits politiques au niveau communal après cinq ans au plus tard pour les personnes n'ayant pas la nationalité suisse. Le Parlement a clairement rejeté les interventions de la gauche par 113 voix contre 63 et 110 voix contre 63. Ce résultat n'est pas surprenant et s'inscrit dans une longue tradition suisse de rejet d'interventions aussi inclusives. Les victimes sont clairement les personnes étrangères qui sont largement exclues de la participation politique en Suisse. Ainsi, elles ne peuvent participer ni aux élections fédérales ni aux votations fédérales. Il existe toutefois des réglementations cantonales et communales qui accordent ces droits politiques aux ressortissant-e-s étrangers, mais elles sont rares et ont donc peu d'impact.

Qu'en est-il dans les différents cantons et communes ?

Au total, 605 communes dans sept cantons accordent le droit de vote et d'éligibilité aux personnes étrangères, soit moins de 30 % de l'ensemble des communes et des cantons. En cas de déménagement dans une autre commune, qui peut aussi être une commune voisine, ces droits sont supprimés. Mais la répartition géographique de ces réglementations montre également qu'il existe un profond fossé entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, le droit de vote et d'éligibilité s'applique au niveau cantonal – dans les communes, le droit de vote et d'éligibilité est intégral. Dans les cantons de Fribourg et de Vaud, les personnes étrangères ont également le droit de vote et d'éligibilité si elles remplissent certaines conditions. Dans le canton de Genève, le droit de vote et d'éligibilité ainsi que le droit de vote au niveau communal s'appliquent à l'ensemble des habitant-e-s.

En Suisse alémanique, les trois cantons que sont Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville et Grisons autorisent les communes à introduire le droit de vote des ressortissant-e-s étrangers, mais cette possibilité n'est guère utilisée. En Appenzell, ce sont 4 communes sur 20, à Bâle-Ville 0 sur 3 (la ville de Bâle, qui n'a pas d'organes communaux, ne peut pas faire usage de cette possibilité) et dans les Grisons 23 communes sur 125 où les étrangères et les étrangers peuvent s'impliquer dans la vie politique quotidienne.

Le canton du Tessin, qui compte environ 28 % de personnes étrangères, n'a pas introduit leur droit de vote et d'éligibilité. Mais en février 2020, les sociaux-démocrates tessinois ont lancé une initiative parlementaire qui sera discutée au parlement cantonal.

Les discussions, comme celles qui ont eu lieu récemment au Tessin, montrent que le thème du droit de vote et d'éligibilité des personnes étrangères reprend de l'ampleur. Il est toutefois important de préciser qu'il existe non seulement des différences régionales, comme indiqué ci-dessus, mais aussi temporelles. Dans le canton de Neuchâtel, le droit de vote et d'éligibilité est en vigueur dans toutes les communes depuis 1849 déjà ! Dans le Jura, depuis 1979, avec une extension du droit d'éligibilité en 2014. En Suisse alémanique aussi, il est bien établi depuis un certain temps dans quelques cantons : en Appenzell Rhodes-Extérieures depuis 1995 et dans les Grisons depuis 2004. Mais des initiatives pour une Suisse plus démocratique ont également vu le jour dans d'autres cantons, comme à Saint-Gall, Schaffhouse et Berne il y a une dizaine d'années. En outre, des interventions ont été lancées l'année dernière à Soleure et à Zurich. Dans la plupart des rejets, l'argument est cependant que les droits politiques ne doivent pas être dissociés du droit de nationalité et que la participation politique ne doit avoir lieu qu'après une intégration « réussie », c'est-à-dire après l'obtention du passeport suisse.

La question est maintenant de savoir comment la gauche politique va gérer sa défaite encaissée lors de la session d'été. Une brève rétrospective montre que la voie des initiatives parlementaires ne semble pas être celle qui permettrait de mettre en œuvre le droit de vote et d'éligibilité des personnes étrangères. Il existe cependant des campagnes de base (*grass roots*), des associations et des organisations qui introduisent cette thématique dans le débat public. Le fait que la Suisse se présente comme *la* démocratie modèle, mais qu'un quart de la population ne parvient pas à faire entendre activement sa voix dans les affaires politiques, est une réalité que beaucoup ignorent. C'est pourquoi le travail d'information sur le processus arbitraire et obsolète de la naturalisation est une clé pour l'avenir d'une démocratie à part entière – quatre quarts.

3.3 Arguments féministes en faveur d'un droit de la nationalité moderne

Lirija Sejdi et Olga Pisarek¹³

Nous nous battons toutes deux côte à côte dans la rue pour l'égalité des droits et l'égalité des sexes. Nous sommes toutes deux féministes, toutes deux intéressées par la politique, toutes deux actives depuis plusieurs années dans le collectif de grève féministe de Berne. Mais lorsqu'il s'agit de voter aux urnes sur cette même égalité ou d'élire davantage de représentant-e-s féministes au pouvoir législatif ou exécutif, l'un de nos deux votes ne compte pas. Il manque le passeport rouge.

Dans cet article, nous expliquons ce qui, d'un point de vue féministe, plaide en faveur d'un droit de nationalité inclusif et pourquoi les luttes féministes et des migrant-e-s ne sont pas si différentes.

La lutte des femmes pour le droit de vote et d'éligibilité et son introduction finale en 1971 – et dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures en 1991 seulement – ne date pas d'hier. Aujourd'hui comme hier, la Suisse se vante d'être l'une des plus anciennes démocraties du monde. Et aujourd'hui comme hier, c'est précisément ce que l'on peut critiquer. N'y a-t-il pas un déficit démocratique lorsqu'une grande partie de la population ne peut ni voter ni élire ? Après tout, « démocratie » signifie littéralement « le pouvoir du peuple ». Or, avant l'introduction du droit de vote des femmes, seule la moitié environ des citoyen-ne-s pouvaient exercer ses droits politiques. Aujourd'hui, plus d'un quart de la population résidente n'a pas ou peu de droits politiques en Suisse. La Suisse ayant l'un des régimes de naturalisation les plus restrictifs d'Europe, l'acquisition du droit de nationalité n'y est pas aussi rapide pour cette catégorie de population.

Une alternative au droit de nationalité est la lutte pour les droits politiques des personnes sans passeport suisse. Si l'on jette un coup d'œil sur les différentes interventions et initiatives au niveau communal et national depuis les années 90, on constate avec désenchantement que, comme pour la lutte pour le droit de vote des femmes, les revers, les progrès minuscules et autres échecs cuisants ne manquent pas. Alors que dans le canton de Neuchâtel, les ressortissant-e-s étrangers bénéficient du droit de vote au niveau communal depuis plus de 100 ans et également au niveau cantonal depuis 2011, dans le canton de Zurich, le droit de vote communal leur a été refusé à trois reprises jusqu'en 2013. Comme pour le droit de vote des femmes, la société majoritaire semble avoir du mal à repenser ses privilèges. Il y a d'une part cette fraction pas vraiment modeste de la population qui a le droit de vote, mais dont les documents finissent tout simplement au vieux papier. La partie de la population qui fait activement usage de ses droits politiques refuse d'accorder davantage de droits politiques aux personnes étrangères, en partie parce qu'elle a peur – comme pour le droit de vote des femmes – de devoir partager l'exclusivité de ses privilèges avec un plus grand nombre de personnes. Il n'est donc pas rare d'entendre l'argument selon lequel les femmes ou les personnes étrangères ne voulaient pas de droits politiques. La crainte d'être ensuite mis en minorité par ces

¹³ Collectif de grève féministe de Berne

groupes de population ne semble pas se vérifier. La plupart du temps, le résultat des votes ne change pas fondamentalement lorsque davantage de personnes ont le droit de vote.

Mais le droit de vote et d'éligibilité ne se limite pas à une enveloppe contenant une carte de vote signée et des bulletins de vote remplis. « On ne se rend compte du pouvoir du vote que lorsqu'on ne l'a pas », expliquait déjà Olga Pisarek à la Berner Zeitung en 2020. D'une part, le fait de pouvoir voter est aussi une forme d'intégration. C'est le fait de s'impliquer, de participer à la construction de son environnement et de son avenir. Sans droits politiques, les migrant-e-s doivent lutter encore plus pour être perçus et entendus. La visibilité, ou plutôt son absence, est un thème qui reste d'actualité dans le mouvement féministe, notamment en raison de la faible représentation politique. Qu'il s'agisse de la valorisation du travail de « care », de la violence sexiste et sexuelle, de l'inégalité des salaires et des retraites, ce sont tous des thèmes qui reçoivent encore trop peu d'attention et qui sont donc toujours des thèmes d'actualité dans les luttes féministes.

Les migrantes se trouvent dans une situation particulière, car elles sont confrontées à un double obstacle : les femmes continuent de se voir attribuer un choix plutôt restreint de rôles dans la société, elles continuent de lutter contre les stéréotypes, et pour les migrantes qui occupent souvent des emplois précaires ou travaillent dans le secteur des soins, la lutte pour leurs propres droits sans droit de parole politique devient un défi majeur.

Elles veulent s'impliquer et participer à l'aménagement de l'endroit où elles vivent. Depuis le printemps 2020, le groupe de travail Migration fait partie du collectif de grève féministe de Berne. Réunies à l'origine pour rendre visibles des histoires de migrantes lors du jeu de piste féministe du 14 juin 2020, elles font aujourd'hui partie des groupes de travail les plus actifs du collectif. Elles veulent faire bouger les choses, sensibiliser la société et être perçues comme des migrantes. Elles sont le meilleur exemple que les gens ont besoin d'avoir leur mot à dire et de l'utiliser. C'est ce que fait le groupe de travail Migration. En ce moment, dans le cadre d'une motion de participation¹⁴ auprès de la ville de Berne, il récolte des signatures pour le financement de programmes de promotion de l'activité professionnelle des migrantes.

Les divers parallèles entre les luttes pour le droit de vote, le fait que les migrantes doivent toujours se battre pour leurs droits, tant en raison de leur origine que de leur sexe, montrent la solidarité de nos luttes et aussi que nous devons nous engager, d'un point de vue féministe, pour un droit de la nationalité inclusif.

3.4 Interventions dans la politique nationale

Lisa Mazzone¹⁵

50 ans de droit de vote et d'éligibilité des femmes : avec cet anniversaire, nous avons célébré en 2021 la naissance de la démocratie moderne, qui a permis à la moitié de la population, jusqu'alors condamnée au silence, d'être reconnue comme citoyenne. Notre démocratie est donc jeune, mais elle est encore incomplète.

Car la démocratie dont la Suisse est si fière n'est en fait qu'une démocratie aux trois quarts. Elle permet en effet aux trois quarts de la population de décider du sort du reste de la population, qui ne possède pas de passeport à croix blanche. Dans les villes, la proportion de sans-voix est encore

¹⁴ www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten/partizipationsmotion

¹⁵ Conseillère aux États, les Vert-e-s, GE

plus élevée. Dans le canton de Genève, elle est de 41 %, à Bâle-Ville de 36 % et dans le canton de Vaud de 34 %.

Pourtant, le fondement de la démocratie est que toute personne qui vit durablement dans un pays et qui est soumise à ses lois et à ses impôts doit avoir la possibilité de participer aux décisions.

L'état de notre démocratie s'est encore détérioré puisque le nombre de nouvelles naturalisations a diminué de plus de 15 % depuis 2018, année de la dernière détérioration de la loi sur la nationalité. Entre-temps, la Suisse a l'une des lois les plus restrictives en la matière.

Les détériorations de la LEI ajoutent une autre dimension au débat sur la naturalisation : la sécurité de l'établissement. La nationalité est désormais le seul statut qui garantit un séjour inconditionnel. En revanche, l'autorisation d'établissement (permis C) est devenue de moins en moins sûre. L'initiative sur le renvoi a ouvert la porte à un retrait d'autorisation en cas de peine mineure ; la dernière révision du droit des étrangères et des étrangers stipule que l'on ne doit pas, soi-même ou une personne dont on est responsable, dépendre durablement et dans une large mesure de l'aide sociale ; et enfin, la protection particulière accordée aux personnes titulaires d'un permis C depuis 15 ans a été supprimée. Cette réduction de la protection entraîne une précarisation des personnes concernées : comme on l'a vu pendant la pandémie, celles-ci renoncent désormais, dans certains cas, au soutien légitime de l'État par le biais de l'aide sociale. Enfin, l'absence de nationalité est aussi synonyme de discrimination sur le marché du travail ou dans la recherche d'un logement, sans parler de l'assurance automobile.



Table ronde sur la nationalité suisse. De gauche à droite : Arbër Bullakaj, coprésident de l' Action des Quatre Quarts Paul Rechsteiner, Conseiller aux États PS, Lisa Mazzone, Conseillère aux États Les Vert-e-s, Manuel Avalone, animation. Photo : Manu Friederich

Le moment est venu de passer à l'offensive et d'exiger un changement de paradigme en matière de naturalisation. C'est le temps de la reconnaissance. Paul Rechsteiner et moi-même avons relancé ce débat au Parlement avec deux propositions : nous voulons la naturalisation automatique de la deuxième génération ou, si celle-ci ne trouve pas de majorité, sa naturalisation facilitée.

Notre point de départ est la décision populaire par laquelle la Suisse a accordé la naturalisation facilitée à la troisième génération ainsi qu'un récent sondage de l'Office fédéral de la statistique qui montre que 59 % des personnes interrogées sont favorables à la naturalisation automatique de la deuxième génération, tandis que 52 % estiment que les personnes de nationalité étrangère devraient avoir le droit de participer à la vie politique.

Mais il y a aussi l'histoire. Par trois fois, le Conseil fédéral et le Parlement ont voulu faciliter la naturalisation de la deuxième génération. Par trois fois, les électrices et électeurs ont refusé, mais une fois seulement par la majorité des cantons. C'était au début des années 1980, 1990 et 2000.

Depuis, vingt ans se sont écoulés. Il est temps de lancer une nouvelle offensive pour la reconnaissance de l'appartenance de toutes ces personnes à la Suisse et pour leur protection. Et c'est le moment de gagner la votation. Si ce n'est pas au Parlement, c'est dans les urnes, grâce à la mobilisation de la société civile.

3.5 Inégalités structurelles dans une ville pour tou-te-s

Susanne Rebsamen¹⁶

Les quelque 143 000 habitant-e-s de la ville appartiennent à plus de 60 nationalités différentes. Parmi ces personnes, trois quarts ont le privilège d'avoir la nationalité suisse. Tou-te-s sont des citoyen-ne-s de la ville. La diversité dans ses innombrables facettes fait partie du quotidien de la ville. Il en va de même des inégalités structurelles. Berne veut être une ville pour tou-te-s. « Une ville pour tou-te-s » est à la fois une attitude, un objectif et une utopie.

Une ville pour tou-te-s

Est Bernoise ou Bernois toute personne qui vit à Berne. Cette affirmation peut paraître banale au premier abord. Mais derrière elle se cache le concept de citoyenneté urbaine qui ne fait pas de distinction entre nationalités, motifs de résidence et statut de séjour. La Colombienne qui travaille dans un ménage bernois sans statut de séjour régulier, mais avec d'autant plus d'engagement, est tout aussi Bernoise que le Suisse de naissance qui enseigne à l'école primaire, que la Kényane qui fait des recherches à l'université et que le maire de la ville qui n'occuperait pas sa fonction s'il n'était pas Suisse.

L'attitude selon laquelle est bernoise toute personne qui vit dans la ville se reflète également dans les rencontres entre l'administration municipale et les citoyen-ne-s de la ville. Tou-te-s les Bernois-e-s peuvent profiter des services de la ville. Tou-te-s les Bernois-e-s peuvent participer à l'aménagement de la ville. Tou-te-s les Bernois-e-s sont traités comme des Bernois-e-s.

Une ville pour tou-te-s comme objectif

L'objectif d'une ville pour tou-te-s n'est pas encore atteint à tous égards. Les Bernoises et les Bernois ayant fait l'expérience de la migration et du racisme en sont particulièrement conscientes. Les femmes*, les jeunes, les personnes handicapées et bien d'autres Bernoises et Bernois le savent

¹⁶ Responsable du service pour les questions de migration et de racisme de la ville de Berne

également. Cette contribution se concentre toutefois sur les thèmes de la migration et des inégalités structurelles qui en découlent.

Une ville pour tou-te-s est un objectif déclaré du gouvernement bernois. Dans ses directives législatives actuelles, le conseil municipal accorde une place centrale à la cohésion sociale et à l'égalité des chances. Avec l'actuel « Plan des priorités Migration et Racisme », le conseil municipal s'engage en faveur de l'objectif d'une ville pour tou-te-s, avec un accent particulier sur les questions de migration et de racisme. Dans ce plan des priorités, il montre également ce qui est nécessaire pour que Berne soit une ville pour tou-te-s.



Graphique : 2021

Visibilité : La diversité fait partie du quotidien de la ville de Berne. L'administration municipale la rend visible et perceptible. Cela peut se refléter aussi bien dans les voix qui représentent l'administration municipale que dans les visages qui font la promotion des offres municipales et dans les biographies qui sont à l'origine de l'offre.

Participation : La ville est façonnée conjointement par toutes les Bernoises et tous les Bernois. Grâce à différentes formes de participation pour l'ensemble de la population, la ville offre une diversité de perspectives. Cela se manifeste aussi bien dans le processus de participation pour l'aménagement d'une place de quartier que dans les décisions politiques ou les processus administratifs internes.

Accessibilité : Les offres et prestations de la ville de Berne sont accessibles à toutes les Bernoises et tous les Bernois. Les Bernoises et les Bernois, quelle que soit leur origine géographique ou sociale, ont accès aux offres sportives et de loisirs de la ville et trouvent, si nécessaire, des offres de conseil et de soutien adaptées. Elles et ils considèrent l'administration municipale comme un prestataire de services d'égal à égal.

Une ville pour tou-te-s comme utopie

Dans certains domaines, Berne est une ville pour tou-te-s. Elle y parvient grâce à une attitude appropriée et à une autoréflexion continue des collaboratrices et collaborateurs qui fournissent des prestations. Dans certains domaines, la ville de Berne a esquissé des pistes pour devenir une ville pour tou-te-s. Elle veut émettre une City Card pour montrer officiellement à toutes les Bernoises et à tous les Bernois qu'elles et ils sont citoyen-ne-s de la ville et pour faciliter l'accès aux services municipaux. Elle veut élaborer une stratégie de diversité des ressources humaines afin d'identifier les failles et de supprimer les obstacles structurels pour devenir réellement un employeur pour tou-te-s.

Dans certains domaines, « Une ville pour tou-te-s » reste une utopie. Ainsi, la ville est confrontée au fait qu'un quart de la population n'a guère de droits politiques. Un quart dont les filets de sécurité sociale ne tiennent plus, car la sécurité sociale est depuis longtemps et de plus en plus en confrontation avec la sécurité de séjour. Un quart de la population qui hésite à faire appel à des prestations de soutien de l'État, ou même supposées telles. Des personnes qui sont inquiètes parce qu'elles craignent de mettre en péril leur statut de séjour lorsqu'elles font usage de leurs droits, lorsqu'elles demandent conseil, lorsqu'elles sollicitent une aide financière en cas d'urgence ou lorsqu'elles portent plainte en cas d'injustice ou de danger. Il s'agit ici non seulement du quart composé des Bernoises et des Bernois qui n'ont pas de passeport suisse, mais aussi des membres de leur famille. Ces personnes aussi souffrent de cette insécurité permanente. Et en fin de compte, il s'agit de nous tou-te-s, car cette insécurité ne concerne pas seulement les personnes étrangères. Elle concerne les entreprises et les institutions employant des personnes étrangères, des client-e-s venant de l'étranger. Cette insécurité met en péril la cohésion sociale.

L'insécurité de séjour crée des obstacles structurels, mais ce n'est pas la seule raison pour laquelle une ville pour tou-te-s reste une utopie à certains égards. La langue aussi peut créer des obstacles. Il y a beaucoup de Bernoises et de Bernois pour qui l'allemand est une langue étrangère et encore plus de Bernoises et de Bernois pour qui l'allemand administratif ou l'information écrite sont généralement difficiles d'accès. Et bien entendu, les obstacles structurels sont également dus aux inégalités sociales et économiques.

Ces obstacles ne peuvent être levés ni par des services urbains adaptés à la diversité, ni par une politique urbaine inclusive. C'est pourquoi une ville pour tou-te-s reste une utopie. Mais une ville dispose de leviers importants pour se rapprocher de l'utopie. En garantissant la diversité des perspectives grâce à un effectif diversifié, elle peut concevoir des services pour une population diversifiée. En fournissant des informations adaptées aux groupes cibles, elle peut réduire les obstacles à l'accès et en utilisant sa marge de manœuvre, par exemple en matière de droit des étrangers, elle peut réduire les inégalités de chances et les incertitudes.

3.6 Engagement de la société civile : Action Quatre Quart

Arber Bullakaj¹⁷

Un quart de la population suisse est systématiquement exclu de la démocratie – et pas seulement de la participation démocratique, mais aussi de la sécurité de séjour et de l'égalité des droits. C'est un scandale. Et ce que beaucoup ne savent pas, c'est qu'il n'en a pas toujours été ainsi.

Il y a cent ans, la naturalisation était considérée comme le début du processus d'intégration ; aujourd'hui, elle devrait être la fin, une sorte de récompense pour un bon comportement. Comme si

¹⁷ Co-président Action Quatre Quart

les personnes sans passeport suisse n'étaient que des mineur-e-s auxquels on ne fait pas confiance pour obtenir le droit de vote.

Si, il y a cent ans, on pouvait compter sur une naturalisation après deux à cinq ans de séjour en Suisse, aujourd'hui, c'est au moins dix ans en général beaucoup plus pour les réfugié-e-s et les personnes admises à titre provisoire.

Ces obstacles, et d'autres encore, n'ont été introduits qu'au cours des dernières décennies, parfois sans grand débat politique ni tollé médiatique. Ils ont entraîné une baisse visible du nombre de naturalisations. Depuis longtemps déjà, la Suisse a l'un des droits de naturalisation les plus durs au monde et peut-être les conditions les plus sévères d'Europe. La forte proportion de résident-e-s sans passeport suisse est donc une réalité. C'est une honte pour un pays qui se targue de sa démocratie.

42 % des ménages sont issus de l'immigration ou sont mixtes. Pour les ménages avec enfants, cette proportion atteint même de 57 %. Les détériorations des lois et du droit de la nationalité sont donc diamétralement opposées à la réalité démographique. On pourrait presque dire que le droit de la nationalité en vigueur est mal intégré dans la société. C'est pour cette raison que nous avons créé l'association Action Quatre Quart.

Que veut l'Action Quatre Quart ?

L'association a pour objectif de faire passer la Suisse d'une démocratie des trois quarts à une démocratie des quatre quarts. Dans notre « Manifeste pour un droit fondamental à la naturalisation », nous demandons, en tant que mouvement de la société civile largement soutenu, un changement de paradigme dans le droit de la nationalité.

Concrètement, cela signifie que toute personne vivant en Suisse depuis quatre ans – indépendamment de son statut de séjour – doit avoir un droit à la naturalisation. Les enfants dont les parents sont domiciliés en Suisse à la naissance doivent en outre obtenir automatiquement la nationalité suisse.

Avec ces revendications, nous voulons mettre un terme à la pratique d'exclusion de la procédure actuelle de naturalisation, qui est axée sur une sélection ciblée. De nombreux exemples montrent à quel point cette pratique est souvent arbitraire : des personnes se voient refuser la naturalisation parce qu'elles ne peuvent pas citer tous les bistrot du coin ou parce qu'elles se promènent en ville avec un pantalon de survêtement.

Yllka Gashi, par exemple, a demandé trois fois le passeport suisse à Hochdorf (LU) et sa demande a été refusée à trois reprises. La jeune femme de 33 ans, dont le cas a été rapporté par le « Tages-Anzeiger », a passé plus des deux tiers de sa vie ici. Elle est allée à l'école et à l'église le dimanche en tant que servante de messe ; elle a fait des études et a commencé à travailler comme juriste ; elle a assisté au carnaval et à la fête du 1^{er} août avec ses deux enfants. Pour la commission de naturalisation, devant laquelle Mme Gashi a dû se présenter à sept reprises, ce n'était pas suffisant : « Pas assez intégrée », a-t-on d'abord dit, puis on a douté que le centre de vie de la jeune femme soit vraiment Hochdorf.

Ce n'est qu'un exemple parmi des milliers d'autres qui ne sont jamais rendus publics.

Une chose est sûre : la participation, l'égalité et la démocratie ne devraient pas être des privilèges, mais des droits. C'est pourquoi l'Action Quatre Quart veut lancer un grand mouvement qui permette enfin d'avancer.

Le travail ne sera pas facile, car le Conseil fédéral va dans la mauvaise direction. Depuis les années 1980, il s'était constamment engagé en faveur d'un accès facilité à la nationalité des personnes de deuxième et troisième génération : leur naturalisation était « dans l'intérêt national ». Récemment, le Conseil fédéral semble avoir changé d'avis : des facilités pour la seconde génération de personnes étrangères seraient « contraires à l'objectif de pilotage de la politique d'immigration et de naturalisation ».



Atelier sur la participation à la démocratie. Photo : Mattia Lento

Le Conseil fédéral défend ainsi une position totalement nouvelle : la compétence en matière de naturalisation doit être laissée aux cantons et aux communes – nonobstant les excès qui se produisent régulièrement dans les organes cantonaux et communaux de naturalisation et le fait que le droit de la nationalité à trois niveaux n'est plus adapté depuis longtemps. La situation est similaire au Parlement : l'intervention du conseiller aux États socialiste Paul Rechsteiner pour l'introduction d'un « ius soli » (droit du sol, ndltr.) a été clairement rejetée.

On peut se demander si cela correspond à l'opinion de la population. Les allègements du droit de la nationalité pour la troisième génération ont été clairement acceptés par les électrices et les électeurs. Selon l'enquête sur la cohabitation en Suisse ZidS (OFS 2021), 59 % sont favorables à une naturalisation automatique de la deuxième génération. Quels intérêts défendent donc le Conseil fédéral et le Parlement ? Probablement pas ceux des enfants et des jeunes sans passeport suisse qui ont grandi ici. Et sans doute pas non plus ceux d'une Suisse moderne, inclusive et post-migratoire.

De même, le travail de la première génération, dont beaucoup d'anciens saisonniers, n'a pas non plus été apprécié à sa juste valeur. Politiquement, on les laisse tomber comme des malpropres, alors

qu'ils risquent de voir leur titre de séjour rétrogradé après des décennies de travail acharné et sous-payé pour la Suisse. Le coronavirus a considérablement aggravé ce danger imminent : beaucoup n'ont pas osé demander l'aide sociale de peur de se voir retirer leur permis d'établissement.

C'est indigne de la Suisse et montre clairement que le droit de la nationalité doit devenir un droit fondamental, inclusif et englobant toute la population.

Pour atteindre cet objectif, l'engagement de la population civile est impératif. L'Action Quatre Quart travaille à la finalisation du texte d'une initiative visant à obtenir un changement de paradigme en matière de droit de la nationalité. Avec les syndicats et d'autres forces progressistes de ce pays, nous allons tout mettre en œuvre pour que la Suisse passe enfin d'une démocratie aux trois quarts à une démocratie aux quatre quarts.

4 résolutions de la Conférence de la migration de l'USS du 4 septembre 2021

4.1 Résolution La pauvreté n'est pas un crime !

La pandémie de coronavirus frappe durement les travailleuses et travailleurs et renforce les discriminations et les inégalités structurelles. La déréglementation, la précarisation, la flexibilisation du monde du travail et les politiques néolibérales antisociales en matière de travail ont conduit à l'inégalité, à l'insécurité et à la discrimination avant même la pandémie. La pandémie a rendu visible la précarisation, la xénophobie et la vulnérabilité des personnes les plus faibles, sur le plan juridique et socio-économique. Parmi ces dernières, on compte de nombreuses personnes migrantes vivant en Suisse, toutes victimes de racisme et surtout les femmes, qui subissent souvent des discriminations multiples.

Les personnes migrantes apportent une contribution essentielle au bon fonctionnement de la Suisse. Sans elles et sans eux, les branches *essentiels* ne pourraient pas toujours garantir partout les services de base de la Suisse. Et pourtant, la crise créée par l'irruption du coronavirus frappe particulièrement les personnes migrantes. Elles vivaient déjà des angoisses existentielles, non seulement parce qu'elles sont souvent confrontées à la précarité financière mais aussi parce que cette même précarité est liée à l'instabilité de leurs permis : si les personnes migrantes sont au chômage pendant une certaine période ou si elles doivent recourir à l'aide sociale en raison d'une difficulté, elles perdent leur permis de séjour ou d'établissement – même si elles sont nées ici ou ont un permis d'établissement depuis plus de 15 ans.

Combattons les causes de la pauvreté et non pas les pauvres ! Nous ne permettons pas à une société d'accepter des conditions de travail précaires et des bas salaires qui suffisent à peine à vivre et, dans le même temps, de rejeter la pauvreté engendrée. Le droit de recevoir de l'aide dans une situation d'urgence est un droit fondamental inscrit dans la Constitution. L'aide sociale est financée par l'argent des impôts. Les personnes migrantes paient également des impôts, mais elles sont pénalisées si elles font recours à l'aide de l'État. Cela est discriminatoire, porte atteinte au principe de solidarité de l'État providence et instrumentalise l'État social à des fins de politique migratoire. Exporter la pauvreté n'est pas un acte de solidarité, de reconnaissance et de responsabilité mais un modèle égoïste que nous, syndicalistes, rejetons fermement.

Être pauvre n'est pas un crime ! Nous exigeons donc :

- Pas de double peine pour les salarié-e-s sans passeport suisse. Recevoir une aide sociale dans des situations d'urgence ne doit pas être interprété et sanctionné par les autorités comme un manque d'intégration !
- Stop à la discrimination : le droit à l'aide de l'État dans les situations d'urgence ne doit pas être sapé par des sanctions prévues par la législation sur les étrangers.
- Le durcissement de la LEI doit être inversé. Nous rejetons les nouveaux durcissements prévus et nous nous y opposerons fermement. Ils aggravent les inégalités de traitement et rendent plus difficile la reconnaissance de l'intégration des personnes concernées dans la société.
- Les dispositions du droit des étrangers qui entraînent une précarisation et une discrimination de plus doivent être suspendues en période de pandémie.

Les personnes migrantes font aussi partie de la communauté de solidarité ! Toutes les personnes en situation précaire de vie et de travail doivent recevoir un soutien dans les situations d'urgence sans craindre de conséquences ! Luttons contre la pauvreté, pas contre les pauvres !

4.2 Résolution Remédier au déficit démocratique

Sur les huit millions d'habitant-e-s que compte la Suisse, deux millions ne possèdent pas de passeport suisse. Si la diversité fait depuis longtemps partie de la vie quotidienne, les opportunités et les droits sont inégalement répartis – politiquement, économiquement, socialement et culturellement.

Cela signifie qu'un quart des personnes vivant en Suisse sont exclues des droits politiques au niveau national et, dans la grande majorité des cas, également au niveau cantonal et communal. Ce quart de la population, qui n'est pas représenté dans les instances démocratiques, est soumis à des lois qui ne s'appliquent qu'à lui et qui ont été décidées et légitimées unilatéralement par les citoyen-ne-s suisses. Ces lois sont restrictives et contiennent des mécanismes d'exclusion.

Cette politique discriminatoire profite des apports d'une main d'œuvre sans lui reconnaître le droit à l'égalité. Ce déficit de la démocratie suisse doit être comblé par nous, syndicats, qui faisons campagne pour que tou-te-s nos collègues obtiennent la citoyenneté après 4 ans de résidence et deviennent ainsi des membres à part entière de la vie politique et sociale. Et en faisant des enfants nés ici, dont les parents sont résidents en Suisse à la naissance, des citoyen-ne-s de plein droit. La voie vers une participation pleine et égale passe par les droits de citoyenneté : le droit de voter aux élections et aux référendums, d'obtenir un statut de résident et l'accès à la naturalisation et – surtout – le droit d'être reconnu comme membre à part entière de la communauté.

Nous ne voulons pas que les personnes « gagnent » leur nationalité en s'adaptant. Nous pensons que toute personne née en Suisse fait partie de la Suisse et doit avoir des droits politiques. Nous revendiquons le droit de participer à la démocratie sur un pied d'égalité, car cela est un signe de solidarité sociale et nous renforce en tant que société comme en tant que travailleuses et travailleurs. Nous nous engageons pour la reconnaissance des droits de participation, de vote, d'élection, d'éligibilité de tou-te-s, pour la levée des durcissements des conditions de séjour ainsi que pour un accès réel à la naturalisation.

5 Épilogue : Sans nous, pas de démocratie complète !

Vania Alleva¹⁸

Pour l'USS et ses syndicats, la participation pleine et égale en droits est essentielle, car

- les luttes syndicales sont toujours des luttes pour davantage de participation, pour une répartition plus équitable des ressources sous forme de salaire ou de temps, pour l'équilibre social et pour l'égalité des droits ;
- des luttes collectives réussies ne sont pas possibles sans la participation des personnes concernées ;
- la participation est la base de notre quotidien syndical vécu. Elle nous permet de créer sans cesse des synergies afin de développer notre force en tant qu'unité pour atteindre nos objectifs communs.



La diversité est la force des syndicats. Photo : Mattia Lento

Les syndicats sont le lieu d'une participation pleine et entière. Ils sont le lieu de la participation politique, avec ou sans passeport suisse. Le lieu où les collègues, avec ou sans passeport, décident des conditions de travail, de la conclusion de conventions collectives de travail, des prises de position politiques et du lancement de référendums ou d'initiatives.

¹⁸ Vice-présidente de l'USS et présidente du syndicat Unia. Le texte est une version remaniée d'un extrait du discours prononcé le 24 septembre 2022 lors de la réunion des quatre communautés d'intérêt d'Unia « Le droit de vote pour toutes et tous ! »

Unia, le plus grand syndicat de l'USS, regroupe des personnes de 173 pays. Sur nos quelque 180 000 membres, plus de la moitié (58 %) sont des personnes issues de l'immigration. Par secteur, elles sont 81 % dans la construction, 62 % dans les arts et métiers, 53 % dans l'industrie et 53 % dans le tertiaire. L'organisation dans le secteur tertiaire a également entraîné une modification substantielle de la proportion de femmes. Parmi les 1200 salarié-e-s, 55 % sont issues de la migration. Je suis particulièrement fière que beaucoup d'entre eux occupent des postes de direction. Cette diversité nous rend uniques et forts en tant qu'organisation. En tant que vice-présidente de l'USS, j'en suis fière et je connais notre force.

Les syndicats sont un lieu de participation égalitaire. Mais nous ne devons pas oublier qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Après la Seconde Guerre mondiale, les syndicats suisses organisaient eux aussi surtout des travailleuses et travailleurs indigènes. Cela n'a changé que dans les années 1960 avec le SBB (organisation qui a précédé Unia), et depuis les années 1980 au sein de l'USS. Et dans de nombreux pays européens, l'organisation systématique des travailleuses et des travailleurs, indépendamment de leur origine, de leur passeport ou de leur statut de séjour, ne va toujours pas de soi aujourd'hui. Nous ne devons jamais oublier cette histoire.

Les organisations changent, tout comme les sociétés. Lorsque j'ai commencé à m'engager dans le syndicat, la plupart des discussions lors des assemblées étaient en italien. Aujourd'hui, nous sommes beaucoup plus hétérogènes. Le marché du travail est lui aussi plus hétérogène. C'est pourquoi nous devons en permanence créer des conditions-cadres et adapter les instruments pour que la participation soit toujours possible et pour garantir le principe de l'égalité de participation, quels que l'origine et le statut de séjour des travailleuses et des travailleurs.

Les collègues issues de la migration ont également modifié l'orientation sociopolitique des syndicats en s'éloignant de la politique de contingentement pour s'orienter vers l'égalité des droits pour toutes – et donc aussi vers le principe du « salaire égal pour un travail égal au même endroit ». L'intégration de collègues issues de pays ayant une tradition de lutte syndicale a apporté de l'innovation et de l'esprit combatif aux syndicats suisses, ce qui a permis de retrouver la capacité de faire grève et de lancer des référendums. Cela a fait de nous une forte force progressiste face au (néo)conservatisme local.

L'idée que nous nous faisons de la participation correspond à la réalité sociale et économique, mais elle est en contradiction avec la réalité politique. Cette opposition entre réalité sociale et réalité politique est le thème de ce dossier de l'USS.

On continue de faire de la politique en gonflant artificiellement le nombre de ressortissant-e-s étrangers. Un quart de la population est ce qu'on appelle la « proportion d'étrangers ». Si l'ensemble des membres de la deuxième et de la troisième génération, toutes celles et ceux qui vivent en Suisse depuis 10, 20 ans, étaient naturalisées, cette proportion serait beaucoup plus faible. Au lieu de cela, on pratique la politique du bouc émissaire, une politique d'exclusion. Quelle absurdité !

Cette absurdité ne correspond ni à la réalité sociale ni à la réalité économique. Car les personnes étrangères jouent un rôle décisif dans l'économie :

- Elles fournissent plus d'un tiers du volume de travail effectif.
- Elles sont essentielles pour des secteurs entiers (p. ex. celui des soins) qui ne fonctionneraient pas autrement.
- Elles assurent la croissance économique malgré le vieillissement démographique ;
- Elles contribuent à la précieuse « diversité » dans les entreprises innovantes.

Bref, toutes ces personnes apportent une contribution essentielle à la prospérité « suisse ».

En outre, les personnes étrangères contribuent au développement culturel, scientifique et technique de notre pays. Enfin, elles aident à garantir nos institutions sociales. Lors de la journée d'action contre le projet de démantèlement AVS 21, j'étais dans la rue à Zurich et j'ai pu mener des discussions passionnantes. Plus d'un tiers des personnes abordées m'ont dit dans un bon suisse allemand : « Je ne peux malheureusement pas voter ! » Quelle démocratie qui ne permet pas une pleine participation !

L'idée politique de ce pays devrait être que les personnes issues de la migration puissent également participer à la vie politique. Et qu'elles aient une chance raisonnable d'obtenir le plein droit de la nationalité.

Le congrès d'Unia 2008 avait déjà décidé une offensive de naturalisation et, après l'adoption de l'initiative contre l'immigration de masse en 2014, plusieurs fédérations de l'USS ont travaillé à une telle offensive. Malheureusement, les progrès ont été très lents. Une nouvelle dynamique est-elle en train de se développer ?

Travaillons pour que l'image que nous avons de nous-mêmes au sein du syndicat devienne une réalité sociale !

6 Bibliographie

- Berg, Tina (2021) : Quand la pauvreté menace d'expulsion. *Beobachter*, n° 20/2021.
- Berne (2021) : Plan des priorités Migration et racisme. « Une ville pour tou-te-s ». Chancellerie municipale. www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/fachstelle-fuer-migrations-und-rassismusfragen/schwerpunkteplan-migration-und-rassismus?searchterm=schwerpunkteplan
- Office fédéral de la statistique, OFS (2021) : enquête sur la cohabitation en Suisse ZidS. www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/vivre-ensemble-suisse/attitudes-etrangers.html
- Office fédéral de la statistique, OFS (2022) : statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale.html
- Office fédéral de la statistique, OFS (2021) : relevé structurel. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/privat-haushaltstyp.html
- Bureau BASS (2022) : Non-recours de l'aide sociale pour les personnes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse (buerobass.ch)
- Caritas (2021) : La sécurité sociale ne doit pas dépendre du passeport.
- Fagetti, Andreas (2021) : La transformation est un démantèlement. *WOZ Die Wochenzeitung*, n° 36/2021 du 09.09.2021.
- Muñoz, Jordi et Pardos-Prado, Sergi : Immigration and Support for Social Policy: An Experimental Comparison of Universal and Means-Tested Programs. *Political Science Research and Methods / Cambridge Core, Political Science Research and Methods*, n° 7, octobre 2019, p. 717 – 735.
- Spescha, Marc (2021) : Les bénéficiaires étrangers de l'aide sociale dans le collimateur de l'Office des migrations. *Jusletter* 8 mars 2021
- Steiner, Emma-Louise (2021) : Sans passeport suisse, le recours à l'aide sociale peut devenir dangereux. daslamm.ch.
- « Plan des priorités Migration et racisme 2022-2025 », chancellerie municipale, conseil communal, bern.ch/stadtkanzlei, conception : Atelier für graphische Anliegen, ffalbrecht.ch
- www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/fachstelle-fuer-migrations-und-rassismusfragen/schwerpunkteplan-integrationspolitik/downloads/211215-schwerpunkteplan-a5-20seitig-hoch-web.pdf

- 111 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse. Juni 2015. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Août 2015*
- 112 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2014. Okt. 2015. *Évolution des effectifs des syndicats en 2014. Octobre 2015.*
- 113 Mehr Stellensuchende wegen Leistungsabbau bei den Sozialversicherungen. Dezember 2015. *Davantage de demandeurs et demandeurs d'emploi à cause du démantèlement des prestations des assurances sociales. Janvier 2016.*
- 114 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Januar 2016. Eine ökonomische Analyse. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Janvier 2016*
- 115 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2015/2016. März 2016. *Négociations conventionnelles et salariales 2015/2016. Mars 2016*
- 116 Lohnkontrollen – ein Reader. Juni 2016. *25 ans après la Grève des femmes – Les contrôles des salaires. Juin 2016*
- 117 SGB-Verteilungsbericht 2016. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Juli 2016. *Rapport 2016 de l'USS sur la répartition des salaires, des revenus et de la fortune en Suisse. Octobre 2016*
- 118 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2015. Sept. 2016. *Évolution des effectifs des syndicats en 2015. Octobre 2016.*
- 119 USR III kostet jeden Haushalt mindestens 1000 Franken pro Jahr. Januar 2017, *avec résumé en français.*
- 120 SGB- Juristen-Tagung 2015: Zwischen Strassburg und Genf: Die Bedeutung des Völkerrechts für das Arbeitsrecht. März 2017
- 121 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2016/2017. März 2017. *Négociations conventionnelles et salariales 2016/2017. Mars 2017*
- 122 Zutritts- und Informationsrechte für Gewerkschaften im Betrieb. Juni 2017. *Les droits d'accès à l'entreprise et à l'information des syndicats. Juin 2017*
- 123 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2016. Sept. 2017. *Évolution des effectifs des syndicats en 2016. Sept. 2017.*
- 124 *Augmentation du niveau de formation des travailleuses et travailleurs : analyse et revendications syndicales. Septembre 2017.* Mit einer Zusammenfassung auf Deutsch
- 125 Digitalisierung muss den Berufstätigen nützen: Analyse und Handlungsbedarf. Oktober 2017. *La numérisation doit servir aux salarié(e)s : analyse et mesures requises. Octobre 2017*
- 126 Die ILO – Bedeutung für Gewerkschaften in der Schweiz. Februar 2018. *Importance de l'OIT pour les syndicats de Suisse. Février 2018.*
- 127 Über den Tellerand. Ein gewerkschaftlicher Blick auf Europa. April 2018
- 128 Unsere Zeit ist mehr wert! 13. SGB-Frauenkongress vom 19. und 20. Januar 2018. Oktober 2018 *Notre temps vaut plus que ça ! 13^e Congrès des femmes de l'USS des 19 et 20 janvier 2018. Octobre 2018*
- 129 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2017/2018. Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. Juni 2018. *Négociations conventionnelles et salariales 2017/2018. Un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Juin 2018*
- 130 Verteilungsbericht 2018. Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch Steuern und Abgaben in der Schweiz. Oktober 2018
- 131 Analyse der Kantonsfinanzen. Budget 2019/AFP 2020-2022. November 2018. *Analyse des finances cantonales. Budget 2019/PFN 2020-2022. Novembre 2018*
- 132 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2017. Dezember 2018. *Évolution des effectifs des syndicats en 2017. Décembre 2018*
- 133 Temporärarbeit in der Schweiz. Juni 2019. *Le travail temporaire en Suisse. Juin 2019*
- 134 Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in Gesamtarbeitsverträgen. Juli 2019, *avec résumé en français*
- 135 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2018. Oktober 2018. *Évolution des effectifs des syndicats en 2018. Octobre 2019*
- 136 Analyse der Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2020 / AFP/ PFN 2021-2023. November 2019/ *novembre 2019*
- 137 Spuren der Entsolidarisierung: Analyse und Handlungsbedarf. *Avec une version courte en français.* Januar 2020/ *janvier 2020*
- 138 SGB-Kongress vom 30.11. & 1.12.2018: Positionspapiere und Resolutionen. *Congrès de l'USS du 30.-1.12.2018 : Textes d'orientation et résolutions* Februar 2020/ *février 2020*
- 139 Essenziell. Der Service public in der Corona-Krise – Bilanz und Ausblick. *Simplement essentiel : le service public dans la crise. Bilan et perspectives* Juni 2020/ *juin 2020*
- 140 Verteilungsbericht 2020. Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch Steuern und Abgaben in der Schweiz. *Avec une introduction française* Juli 2020/ *juillet 2020*
- 141 Die Medienumfrage 2020. Eine Analyse der Arbeitsbedingungen und Löhne von über 1000 Medienschaffenden in der Schweiz. *Enquête 2020 sur le médias. Analyse des conditions de travail et des salaires de plus de 1000 journalistes en Suisse.* Juli 2020/ *juillet 2020*
- 142 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2019. *Évolution des effectifs des syndicats en 2019.* September 2020/ *septembre 2020*
- 143 Zwiespalt Homeoffice. Analyse, Good Practice und Forderungen samt Mustervertrag. *L'ambivalence du télétravail. Analyses, bonnes pratiques, revendications et conventions-type.* Oktober 2020/ *octobre 2020*
- 144 Horizonte Arbeitszeit: Von Arbeitszeiterfassung über Einsatzplanung zur Stresshaftung. *Horizons durée du travail : Enregistrement de la durée du travail, responsabilité en matière de stress et planification des horaires.* Oktober 2020/ *octobre 2020*
- 145 Analyse der Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2021 / AFP/ PFN 2022-2024. November 2020/ *novembre 2020*
- 146 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2020. *Évolution des effectifs des syndicats en 2020.* Oktober 2021/ *octobre 2021*
- 147 Mehr Rente fürs Geld dank der AHV. Private Vorsorge und AHV für junge Berufstätige im Vergleich. *Avec une synthèse française .* November 2021/ *novembre 2021*
- 148 Analyse der Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2022 / AFP/ PFN 2023-2025. November 2021/ *novembre 2021*
- 149 Für eine feministische Gewerkschaftsarbeit. 14. SGB-Frauenkongress. *Pour un syndicalisme féministe. 14^e Congrès des femmes de l'USS.* September 2022/ *septembre 2022*
- 150 Solidarität. Die wirtschaftlichen Vorteile der Sozialversicherungen in der Schweiz. *Solidarité. Les avantages économiques des assurances sociales en Suisse.* September 2022/ *septembre 2022*
- 151 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2021. *Évolution des effectifs des syndicats en 2021.* Oktober 2022/ *octobre 2022*
- 152 Analyse Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2023 / AFP/ PFN 2024-2026. November 2022/ *novembre 2022*
- 153 Vom Wert der Gewerkschaften. Eine Metastudie zum Einfluss von Gewerkschaften und Gesamtarbeitsverträgen auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Produktivität. Dezember 2022
- 154 Verteilungsbericht 2023. Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch Steuern und Abgaben in der Schweiz. *Rapport sur la répartition 2023. La répartition des salaires, des revenus et de la fortune ainsi que la charge des impôts et des taxes en Suisse.* Januar 2023/ *janvier 2023*