

Le travail migrant en Suisse

Les conditions de vie des ressortissants de l'UE en détresse



Croix-Rouge suisse



Le travail migrant en Suisse

Les conditions de vie des ressortissants de l'UE en détresse

GROS PLAN
SANTÉ
MIGRATION
INTÉGRATION

La Croix-Rouge suisse (CRS) est engagée de longue date dans la recherche fondamentale et le travail en mode projet sur les questions de santé, de migration et d'intégration.

Impressum

Editeur: Croix-Rouge suisse

Direction de projet: Hugo Köppel

Texte: Carolin Krauss

Relecture allemand: Urs Frieden

Traduction française: Service de traduction CRS

Graphisme: Croix-Rouge suisse, graphic-print

Contact et information:

Croix-Rouge suisse

Département Santé et intégration

Service Intégration et retour

Carolin Krauss

Rainmattstrasse 10

CH-3001 Berne

Internet:

PDF à télécharger sur:

- www.redcross.ch > Publications
- www.migesplus.ch > Publications/Accès aux soins
- www.age-migration.ch > Forum national âge et migration

Berne, mars 2015

Synthèse

Sont au cœur de la présente étude les ressortissants d'un Etat membre de l'UE/AELE qui recherchent, exercent ou ont exercé une activité rémunérée en Suisse et finissent par se trouver en détresse dans ce pays. En vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes, les ressortissants de l'UE bénéficient en Suisse, notamment, d'un droit d'entrée, d'un droit d'accès à l'emploi et d'un droit d'exercice d'une activité économique indépendante ou salariée. L'aide sociale et l'aide d'urgence en faveur des ressortissants de l'UE sont régies par des dispositions cantonales. Les consulats devraient y contribuer également.

Principaux pays d'origine

Les travailleurs migrants de l'UE qui sollicitent l'aide publique ou le soutien d'œuvres d'entraide sont principalement originaires d'Espagne, d'Italie, de Roumanie, du Portugal, de Pologne et de Bulgarie. Les autres pays d'origine cités sont surtout des Etats d'Europe orientale membres de l'UE. Les moteurs les plus marquants de l'immigration en Suisse sont la situation économique dans le pays d'origine, les réseaux sociaux et les expériences migratoires antérieures.

Conditions de vie, ressources

Il est apparu que les conditions de vie des travailleurs migrants de l'UE interrogés dans le cadre de la présente étude se caractérisaient par une situation précaire en termes de séjour et de logement. Tous recherchaient un emploi, même si certains étaient déjà salariés à l'heure ou à temps partiel. Pour répondre à leurs besoins élémentaires, tous s'étaient déjà adressés au moins une fois à des organisations non gouvernementales ou à des services ecclésiastiques. Dans la majorité des cas, la migration avait un impact sur la vie familiale, quelques personnes étaient venues en Suisse sans leur famille nucléaire. Les travailleurs migrants interrogés recherchaient le plus souvent un emploi dans les secteurs de la construction, de l'agriculture, de la restauration et du nettoyage. Leurs principales ressources étaient l'expérience professionnelle, la compétence linguistique et les réseaux sociaux. Parallèlement, l'échec dans la recherche d'un

emploi s'expliquait fréquemment par l'absence de diplôme ou la non-reconnaissance des diplômes ainsi que par l'insuffisance des connaissances linguistiques. L'amélioration du niveau de vie peut être considérée comme l'objectif suprême des travailleurs migrants de l'UE, même si la désillusion et l'absence de perspectives étaient sensibles chez la plupart d'entre eux.

Les difficultés majeures auxquelles les travailleurs migrants de l'UE se trouvent confrontés en Suisse sont l'emploi, le logement, la langue, les incertitudes quant à leurs droits et obligations, la santé, le coût de la vie, le retour et, s'agissant spécifiquement des personnes originaires de Roumanie et de Bulgarie, les dispositions transitoires toujours en vigueur¹. Ces résultats coïncident pour l'essentiel avec les problèmes invoqués par les requérants devant les services auxquels ils s'adressent.

Institutions contactées

Dans la ville de Berne, de nombreuses institutions reçoivent des requêtes de travailleurs migrants de l'UE. Elles interviennent activement pour répondre aux besoins élémentaires, pour proposer des cours de langue et des solutions de logement, mais aussi dans les domaines du conseil, de l'assistance médicale, du coaching en matière de candidatures et de l'aide au retour. Au besoin, ces services travaillent en réseau et communiquent entre eux sur leurs expériences. Il est fréquent aussi qu'ils s'adressent mutuellement des requérants.

Par ailleurs, douze associations cantonales de la Croix-Rouge ont déjà été contactées ponctuellement ou fréquemment par des ressortissants de l'UE. Les plus sollicités sont l'association cantonale zurichoise, le Siège de la Croix-Rouge suisse (CRS) à Berne ainsi que les associations cantonales fribourgeoise et genevoise. Comme les autres, ces institutions travaillent localement en réseau avec d'autres services sur les questions de migration, elles proposent principalement une aide matérielle, du conseil et une assistance médicale tout en jouant souvent un rôle d'aiguillage.

1 Préférence nationale, contingents et contrôle des conditions de rémunération et de travail.

Actions supplémentaires à entreprendre

Au-delà des prestations existantes auxquelles les travailleurs migrants de l'UE peuvent d'ores et déjà faire appel, on a identifié des actions à mener et des besoins à combler dans les domaines suivants:

- information et conseil juridique
- offre d'information dans le pays d'origine sur les conditions requises pour vivre en Suisse
- assurance-maladie
- retour
- cours de langue
- analyse de la situation des personnes et conseils sur les perspectives
- aide d'urgence
- logement
- et recherche d'emploi.

On pourrait imaginer de proposer un certain nombre de ces prestations, ou toutes, dans le cadre d'un nouveau service réservé spécifiquement aux travailleurs migrants de l'UE. Un centre national de compétence, qui s'adresse principalement aux professionnels, pourrait constituer une alternative. Ce qui est essentiel, c'est le travail en réseau entre les services concernés – organisations non gouvernementales, services ecclésiastiques et autorités – tel qu'il existe d'ailleurs déjà à plusieurs endroits.

D'autres Etats membres de l'UE sont également confrontés, en tant que pays d'accueil, à des travailleurs migrants de l'UE. La Croix-Rouge norvégienne a mis en place à Oslo un centre d'hébergement d'urgence utilisé principalement par des ressortissants de l'UE. La Croix-Rouge suédoise est partie prenante dans un centre de conseil installé à Stockholm et destiné aux demandeurs d'emploi originaires de l'UE. La Croix-Rouge allemande et son homologue autrichienne sont elles aussi sollicitées par des ressortissants de l'UE.

Bilan

Pour la CRS, l'enquête révèle divers axes d'intervention. Ces actions pourraient être mises en œuvre soit au sein des structures existantes, soit dans le cadre d'un nouveau service créé spécialement pour les migrants de l'UE et auquel pourraient s'adresser tant les personnes directement concernées que les professionnels. Certaines prestations peuvent être proposées à

l'échelon national, d'autres à l'échelon cantonal. Les actions les plus urgentes à entreprendre concernent l'information et le conseil juridique. Il y a lieu de renforcer le soutien apporté aux personnes concernées sur la base d'une analyse de leur situation et de conseils sur les perspectives. S'agissant du financement du retour, les ambassades, mais aussi les offices cantonaux des migrations et de l'action sociale, doivent assumer leurs responsabilités juridiques. A titre subsidiaire et pour les personnes vulnérables, on peut envisager aussi d'ouvrir le conseil sur le retour aux ressortissants de l'UE. Les activités en la matière doivent être développées en étroite coopération avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Par ailleurs, en concertation avec les services compétents, la CRS pourrait contribuer à clarifier les questions en suspens à travers des activités de plaidoyer.

Il résulte ainsi clairement de la présente étude que la CRS est appelée à intensifier son action en faveur des travailleurs migrants de l'UE. Elle peut le faire dans le cadre des structures existantes, moyennant une extension de ces dernières pour répondre aux besoins spécifiques. Les prestations devraient être mises à la disposition des personnes les plus vulnérables, sans se cantonner exclusivement aux travailleurs migrants de l'UE. Les mesures prises devront viser avant tout à ouvrir des perspectives pour les requérants. L'évolution de la politique suisse en matière de migration européenne doit être suivie de près. Ses conséquences juridiques et pratiques sont à analyser précisément quant à leurs impacts potentiels sur le travail avec les travailleurs migrants de l'UE.

Table des matières

Table des abréviations	12
1. Introduction	13
1.1 Cadre stratégique	14
1.2 Définition du groupe de personnes analysé	16
1.3 Problématiques	19
1.4 Objectifs de l'étude	19
1.5 Méthodologie	20
2. L'accord sur la libre circulation des personnes	25
2.1 Droits issus de l'accord sur la libre circulation des personnes et directement applicables en Suisse	27
3. Assistance aux travailleurs migrants de l'UE en détresse en Suisse	31
3.1 Aide sociale	31
3.2 Aide d'urgence	33
3.3 Assurance-chômage	34
3.4 Assistance par les consulats	34
3.5 Règles applicables en matière d'assistance médicale	36
3.6 Questions en suspens	37
4. Migrations en provenance des Etats membres de l'UE/AELE vers la Suisse	41
4.1 Pays d'origine des migrants	41
4.2 Motifs de la migration des ressortissants de l'UE vers la Suisse	43
5. Travailleurs migrants d'Etats membres de l'UE en Suisse	49
Portrait: Pawel Nowak	50
5.1 Pays d'origine	52

Portrait: Ana María García	54
5.2 Moteurs de la migration	56
Portrait: Mihai Florescu, Dimitar Blago et Alexandru Balan	58
5.3 Conditions de vie	60
Portrait: Radka et Ioana Keller	64
5.4 Domaines de recherche d'emploi et ressources	65
Portrait: Marta Pérez	68
5.5 Objectifs et perspectives	69
Portrait: João Ribeiro Nunes	72
5.6 Difficultés et obstacles	73
Portrait: Xhelal Gashi	78
6. Services d'accueil pour migrants	81
6.1 Evolution des requêtes de travailleurs migrants de l'UE au cours des dernières années	81
6.2 Assistance par des institutions à la lumière du cas de Berne	81
6.3 Associations cantonales de la Croix-Rouge	87
7. Actions supplémentaires à entreprendre	93
7.1 Information et conseil juridique	93
7.2 Informations sur la Suisse dans le pays d'origine	64
7.3 Assistance pour souscrire une assurance-maladie	95
7.4 Aide au retour	96
7.5 Cours de langue	97
7.6 Analyse de la situation et conseils sur les perspectives	98
7.7 Aide d'urgence	98
7.8 Assistance dans la recherche d'un hébergement	101
7.9 Assistance dans la recherche d'un emploi	102
7.10 Cadre pour les prestations proposées	102

8. Expériences des Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans les Etats d'accueil membres de l'UE	105
8.1 Pays d'origine	105
8.2 Problèmes des requérants	106
8.3 Prestations des Sociétés de la Croix-Rouge	107
8.4 Offres proposées par d'autres services	108
8.5 Autres besoins en matière d'assistance	109
9. Axes d'intervention pour la CRS	111
9.1 A l'échelon national	112
9.2 A l'échelon cantonal	114
9.3 Plaidoyer	116
10. Conclusions	119
11. Bibliographie	123
12. Glossaire	131
Table des illustrations	133

Table des abréviations

AC CR	Associations cantonales de la Croix-Rouge
AELE	Association européenne de libre-échange
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
CdG	Commission de gestion de l'Assemblée fédérale
CEAM	Carte européenne d'assurance-maladie
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CRS	Croix-Rouge suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
LAS	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OLCP	Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
UE	Union européenne

1. Introduction

Les Bilatérales I, conclues entre la Suisse et les Etats membres de l'Union européenne (UE), sont entrées en vigueur en 2002. Elles constituent le fondement de la libre circulation des ressortissants de ces pays, qu'elles autorisent en principe à résider et travailler dans les Etats signataires. Les mêmes dispositions s'appliquent aux ressortissants des Etats membres de l'AELE². Depuis lors, des centaines de milliers de ressortissants de l'UE ont franchi dans les deux sens les frontières de la Suisse. Si les immigrants venus d'Allemagne ont été majoritaires au cours des premières années, l'immigration en provenance des pays d'Europe méridionale et orientale s'est nettement accrue depuis 2008. En 2013, la part des ressortissants allemands dans le solde migratoire des Etats membres de l'UE/AELE s'établissait encore à 15%, contre 50% pour les quatre pays européens les plus touchés par la crise (Grèce, Italie, Portugal et Espagne) et 17% pour les pays de l'UE-10³. L'immigration en Suisse dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) est avant tout une immigration de main d'œuvre. Elle est motivée d'une part par la bonne situation économique dans ce pays de destination et, d'autre part, par la mauvaise situation économique dans les pays d'origine⁴. Les arrivants sont aussi bien des diplômés de l'enseignement supérieur, des professionnels qualifiés que des personnes n'ayant pas achevé leur scolarité obligatoire. Pour celles et ceux qui n'ont pas suivi un cursus de formation reconnu en Suisse, la recherche d'un emploi se révèle souvent plus difficile que prévu.

Divers services d'accueil de la Croix-Rouge suisse (CRS) comme l'aide individuelle et l'assistance médicale pour les sans-papiers du Siège de la CRS, quelques associations cantonales de la Croix-Rouge, mais aussi des centres de conseil aux migrants n'appartenant pas à la CRS, enregistrent ces dernières années une augmentation du nombre des requêtes émanant de ces

2 Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse.

3 Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie.

4 SECO 2014: 6.

personnes. Ces services sont sollicités surtout lorsque l'objectif de la recherche d'emploi en Suisse n'a pas pu être atteint au bout d'un délai prolongé et que les moyens financiers commencent à manquer pour poursuivre le séjour, payer un traitement médical ou rentrer dans le pays d'origine.

D'autres institutions se sont également emparées du sujet en Suisse. Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a commandé à l'automne 2013 une étude sur «les effets de l'immigration motivée par des raisons économiques». Par ailleurs, à l'initiative du service d'action sociale (Fachstelle Sozialarbeit, FASA) de la Paroisse générale catholique et romaine de Berne et environs, une enquête sur la situation des migrants économiques catholiques originaires d'Europe orientale et méridionale (principalement l'Italie, la Pologne, le Portugal et l'Espagne) a été menée durant l'hiver 2013, avec pour axe de travail les courts séjours⁵. Diverses manifestations ont eu lieu sur ce thème⁶ et dans les milieux politiques, certains entendent restreindre ce type d'immigration.⁷

Dans ce contexte, le service Intégration et retour du département Santé et intégration du Siège de la CRS a décidé d'examiner de plus près la situation en Suisse des migrants originaires de l'UE puis, sur la base de cette analyse, de formuler des axes d'intervention.

1.1 Cadre stratégique

Le but de la CRS est d'aider les personnes en détresse sans aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale ou d'appartenance politique. Divers objectifs stratégiques constituent la base de l'activité de la CRS en matière de migration. La Stratégie 2020 définit l'intégration sociale comme un domaine d'activités clés de la CRS, qui «regroupe des offres destinées à prévenir l'exclusion sociale [...]». Ces prestations doivent être destinées «davantage encore [...] à des personnes difficiles d'accès, particulièrement vulnérables et défavorisées, isolées et âgées», notamment parmi les migrants. Par ailleurs, la CRS entend œuvrer

5 SECO 2014: 6.

6 Organisés p. ex. par la Zürcher Stadtmission (travailleurs migrants en Suisse) le 18.11.2013 ou par l'isa Berne (demandeurs d'emploi sans ressources issus de pays de l'UE) le 15.11.2013.

7 Initiative populaire contre l'immigration de masse (votation le 9.2.2014) et initiative Halte à la surpopulation de l'Association pour l'environnement et la population Ecopop du 30.11.2014.

«en faveur de la solidarité et de la cohésion sociales ainsi que de conditions cadres propres à faciliter l'intégration, notamment celle des plus vulnérables».⁸

La stratégie partielle 2020 des associations cantonales de la Croix-Rouge et du département Santé et intégration de la CRS stipule également: «Nous sommes soucieux d'assurer l'accès à nos prestations à des personnes dont la vie, la santé ou la dignité est menacée ou a subi un préjudice.» Il s'agit de «[contribuer] à l'intégration des migrants en Suisse.» En outre, «[l']aide individuelle [est fournie] aux personnes qui s'adressent à nous après une concertation interne et en collaboration étroite avec d'autres œuvres d'entraide à vocation sociale».⁹

La «Politique relative à la migration» de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) contient d'autres principes d'action généraux: «Se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants», «Soutenir les aspirations des migrants» et «Atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine».¹⁰

La résolution 3 de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 2011 est intitulée: «Migration: garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale». La Conférence «encourage vivement une coopération accrue entre les pouvoirs publics, à tous les niveaux, et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en vue de mener des actions concrètes, dans un cadre officiel ou non, visant à: promouvoir le respect de la diversité, la non-violence et l'intégration sociale de tous les migrants [...]».¹¹

L'«Appel de Florence», le document final de la 9^e Conférence régionale européenne de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (qui s'est tenue en juin 2014 et avait pour thème principal les conséquences de la crise économique et financière sur le plan humanitaire), appelle lui aussi à s'engager et à investir dans des solutions inno-

8 CRS 2013a: 15.

9 CRS 2013b: 19s.

10 FICR 2009.

11 FICR 2011: 2.

vantes et pérennes pour contrecarrer la crise et donner espoir aux personnes particulièrement impactées. Il invite à penser spécifiquement aux migrants.¹²

1.2 Définition du groupe de personnes analysé

Depuis toujours, les populations ont dû migrer en grand nombre pour assurer leur subsistance. Au Moyen Age déjà, les compagnons parcouraient l'Allemagne et la France pour acquérir la maîtrise de leur art. Les rémouleurs allaient de village en village, car ils n'auraient pas eu suffisamment de travail autrement. La situation n'a guère changé aujourd'hui. L'offre et la demande sont les moteurs principaux qui poussent les individus à déménager, voire à quitter leur pays, pour trouver du travail. Avec la mondialisation, le marché de l'emploi ne s'arrête plus aux frontières régionales ou nationales. Dans bien des domaines, les actifs sont en concurrence non seulement avec d'autres actifs de leur région ou de leur pays, mais avec une main d'œuvre internationale. Les femmes et les hommes émigrent sous la contrainte de la pauvreté, ils travaillent comme saisonniers parce qu'ils peuvent proposer leur force de travail à moindre coût par rapport à la population locale, ou alors ils se lancent à l'aventure et se laissent porter par l'attrait de la nouveauté. A quelques exceptions près, la pression de la mondialisation pèse avant tout sur les actifs à faible niveau de revenu et de qualification.¹³

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille définit les travailleurs migrants comme «les personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé une activité rémunérée dans un Etat dont elles ne sont pas ressortissantes».¹⁴ Certes, à ce jour, la Suisse n'a ni signé ni ratifié cette Convention.¹⁵ Mais les groupes de personnes suivants, qui y sont définis plus précisément, sont pertinents dans le cadre de la présente étude:

- *travailleurs frontaliers*: travailleurs migrants qui maintiennent leur résidence habituelle dans un Etat voisin auquel ils reviennent en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine (art. 2, al. 2, let. a);

12 FICR 2014.

13 LWL-Industriemuseum 2013: 5ss.

14 Art. 2, al. 1 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

15 Humanrights 2014.

- *travailleurs saisonniers*: travailleurs migrants dont l'activité, de par sa nature, dépend des conditions saisonnières et ne peut être exercée que pendant une partie de l'année (art. 2, al. 2, let. b);
- *travailleurs itinérants*: travailleurs migrants qui, ayant leur résidence habituelle dans un Etat, doivent, de par la nature de leur activité, se rendre dans d'autres Etats pour de courtes périodes (art. 2, al. 2, let. e);
- *travailleurs employés au titre de projets*: travailleurs migrants qui ont été admis dans un Etat d'emploi pour un temps déterminé pour travailler uniquement à un projet spécifique exécuté dans cet Etat par leur employeur (art. 2, al. 2, let. f);
- *travailleurs admis pour un emploi spécifique*: travailleurs migrants
 - i) qui ont été envoyés par leur employeur pour un temps limité et déterminé dans un Etat d'emploi pour accomplir une mission ou une tâche spécifique; ou
 - ii) qui entreprennent pour un temps limité et déterminé un travail exigeant des compétences professionnelles, commerciales, techniques ou autres hautement spécialisées; ou
 - iii) qui, à la demande de leur employeur dans l'Etat d'emploi, entreprennent pour un temps limité et déterminé un travail de caractère provisoire ou de courte durée; et qui sont tenus de quitter l'Etat d'emploi soit à l'expiration de leur temps de séjour autorisé, soit plus tôt s'ils n'accomplissent plus la mission ou la tâche spécifique, ou s'ils n'exécutent plus le travail initial (art. 2, al. 2, let. g);
- *travailleurs indépendants*: travailleurs migrants qui exercent une activité rémunérée autrement que dans le cadre d'un contrat de travail et qui tirent normalement leur subsistance de cette activité en travaillant seuls ou avec les membres de leur famille, et tous autres travailleurs migrants reconnus comme travailleurs indépendants par la législation applicable de l'Etat d'emploi ou par des accords bilatéraux ou multilatéraux (art. 2, al. 2, let. h).

L'art. 3 de la Convention exclut du champ d'application de cette dernière, notamment, les diplomates, les réfugiés et apatrides ainsi que les étudiants.

La présente étude porte donc sur des personnes originaires d'un Etat membre de l'UE/AELE qui, selon les articles précités de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, comptent parmi les travailleurs migrants. Elle

se concentre sur les personnes qui viennent en Suisse dans l'espoir d'une vie meilleure et finissent par être en détresse dans ce pays. Certaines de ces personnes ne disposent pas encore d'une autorisation de séjour en Suisse car en vertu de l'ALCP, durant les trois premiers mois de leur recherche d'emploi, elles n'ont besoin d'aucune autorisation de séjour.¹⁶ Font aussi partie du groupe des travailleurs migrants, dans le cadre de la présente étude, les personnes disposant d'une autorisation de séjour de courte durée à des fins de recherche d'emploi.

Les doubles-nationaux initialement originaires d'un Etat tiers constituent un groupe particulier parmi les travailleurs migrants de l'UE. La plupart de ces personnes ont vécu pendant des années dans un Etat membre de l'UE et en ont acquis ainsi la nationalité. Dans le sillage de la crise économique, elles ont perdu leur emploi dans cet Etat et n'en ont pas retrouvé d'autre, de sorte qu'elles se sont décidées à émigrer une nouvelle fois.

La limite entre travailleurs migrants et migrants originaires d'Etats membres de l'UE/AELE appelés à séjourner durablement en Suisse est fluide. En revanche, la présente étude exclut expressément les ressortissants de l'UE/AELE qui disposent déjà en Suisse d'une autorisation de séjour (autorisation B) ou d'une autorisation d'établissement (autorisation C). Elle exclut de même les personnes qui disposent uniquement d'une autorisation de séjour dans un Etat membre de l'UE/AELE, mais pas de la nationalité de cet Etat, et qui entreprennent une nouvelle migration vers la Suisse.¹⁷

Le critère déterminant pour la présente étude est que la personne se trouve en situation de détresse en Suisse et qu'aucune instance nationale, cantonale ou communale ne se juge compétente pour lui prêter globalement assistance. Est donc visé ici le groupe suivant:

les ressortissants d'un Etat membre de l'UE/AELE qui recherchent, exercent ou ont exercé une activité rémunérée en Suisse et finissent par se trouver en détresse dans ce pays. Sont exclus les demandeurs d'asile, les réfugiés, les étudiants et les diplomates, ainsi que les autres personnes disposant en Suisse d'une autorisation de séjour ou d'établissement.

¹⁶ Direction des affaires européennes 2013: 20.

¹⁷ Pour les ressortissants d'Etats tiers disposant d'une autorisation de séjour dans un Etat membre de l'UE, les prescriptions applicables en Suisse en matière d'autorisation de séjour et de travail sont les mêmes que pour les ressortissants d'Etats tiers sans autorisation de séjour dans un Etat membre de l'UE.

L'ALCP s'applique aux ressortissants de l'UE/AELE. Dès lors que l'on parle de «travailleurs migrants de l'UE», on entend par analogie les ressortissants de l'AELE. Mais comme le phénomène ne concerne guère ces ressortissants, on s'abstiendra de les mentionner explicitement dans les développements qui suivent.

1.3 Problématiques

La présente étude examine les problématiques suivantes:

- Comment se présente le groupe des travailleurs migrants de l'UE en Suisse?
 - Qui sont ces personnes?
 - De quels pays sont-elles originaires?
 - Quels sont les motifs de leur migration?
- Quelles sont leurs conditions de vie en Suisse?
 - Dans quels domaines ces personnes recherchent-elles un emploi et de quelles ressources disposent-elles?
 - Quels buts poursuivent-elles?
 - A quelles difficultés se trouvent-elles confrontées?
- Quelles sont les aides gouvernementales et non gouvernementales existantes pour ces personnes?
 - Quelles sont les actions supplémentaires à entreprendre?
- En quoi cette question concerne-t-elle la CRS et que devrait faire cette dernière?
 - En quoi cette question concerne-t-elle les associations cantonales de la Croix-Rouge et comment ces dernières réagissent-elles?
 - Quels sont les axes d'intervention en résultant pour la CRS?

1.4 Objectifs de l'étude

Objectif suprême

- Grâce à des recherches approfondies, la CRS acquiert des bases lui permettant le cas échéant d'axer ses prestations sur les travailleurs migrants, y compris dans le cadre de la concrétisation des orientations fixées par la Stratégie 2020 pour le domaine d'activités clés Intégration sociale.

Objectifs de recherche

- Le contexte juridique de la libre circulation des personnes est connu.
- Des informations générales sur l'immigration en Suisse à partir d'Etats membres de l'UE/AELE ont été collectées.
- La situation actuelle des travailleurs migrants de l'UE en Suisse est connue.
- En se basant sur l'exemple de la ville de Berne, on a identifié les principaux acteurs dans ce domaine ainsi que leurs offres et les évolutions qu'ils prévoient.
- La situation des associations cantonales de la Croix-Rouge quant aux requêtes de travailleurs migrants de l'UE est connue.
- La coordination entre les associations cantonales de la Croix-Rouge et d'autres acteurs intervenant dans ce domaine a été analysée.
- Au vu de la situation ainsi que des offres existantes, les actions à entreprendre à court, moyen et long terme par la CRS sont identifiées.

Objectifs de mise en œuvre

- Des axes d'intervention concrets ainsi que des propositions de mesures à l'intention de la CRS sont formulés.
- Les étapes subséquentes, à mener en concertation avec les associations cantonales de la Croix-Rouge et/ou les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, sont définies.

1.5 Méthodologie

Pour la présente étude, l'enquête a été effectuée par étapes, comme suit:

Analyse de la situation en Suisse

Une recherche bibliographique a permis de retracer et d'analyser la situation actuelle en Europe et en Suisse concernant les travailleurs migrants de l'UE. Afin de dresser un état des lieux approfondi aux plans général, juridique et de l'emploi de la situation de ces travailleurs en Suisse, des entretiens ont été menés sur des questions ponctuelles avec neuf experts des domaines de l'action sociale, du droit de la migration et de la recherche d'emploi, ainsi qu'avec des expertes qui ont une approche scientifique de la problématique.

Analyse contextuelle et analyse de l'offre en Suisse, analyse des besoins auprès de personnes directement concernées

Une analyse contextuelle axée sur Berne a permis d'acquérir une vue d'ensemble des institutions confrontées à des requêtes de travailleurs migrants de l'UE. Leurs offres et leurs expériences en la matière ont fait l'objet d'entretiens guidés d'environ une heure avec des représentants des structures suivantes:

- aide individuelle du Siège de la CRS à Berne
- assistance médicale pour les sans-papiers du Siège de la CRS à Berne
- Passantenhilfe Bern (aide aux sans-abri)
- Isa, Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen Bern (service d'information pour les étrangers)
- Triio Beratungsstelle Bern (centre de conseil)
- Pinto Bern (prévention de la délinquance)
- Katholische Mission für die portugiesische Sprache Bern (mission catholique de langue portugaise)
- Katholische Mission für die spanische Sprache Ostermundigen (mission catholique de langue espagnole)
- Italienische Katholische Mission Bern (mission catholique de langue italienne)
- Programme Détention – Conseils relatifs aux perspectives et au retour, CRS Canton de Berne
- Einwohnerdienste, Migration, Fremdenpolizei Bern (contrôle des habitants, migration, police des étrangers)
- Städtischer Sozialdienst Bern (service municipal d'action sociale)

Depuis quelques années, par l'intermédiaire du Café Yucca, la Zürcher Stadtmission est de plus en plus confrontée à des travailleurs migrants de l'UE. Un entretien a également été mené avec cette structure, afin d'examiner concrètement comment d'autres villes suisses gèrent cette problématique.

Les entretiens ont eu lieu entre septembre 2013 et janvier 2014. Entre août et octobre 2014, on a demandé à quatre structures un point sur la situation. Par ailleurs, on s'est rendu à trois rencontres de coordination sur la question des travailleurs migrants, à Berne et à Zurich.

Au cours de l'hiver 2013/14, les associations cantonales de la Croix-Rouge ont été interrogées sur leur perception de la problématique au moyen d'entretiens téléphoniques guidés et/ou de questionnaires. Celles qui avaient déjà été contactées par des travailleurs migrants de l'UE ont été questionnées sur leurs prestations ainsi que sur les besoins qu'elles avaient identifiés chez ces personnes. On a en outre examiné leurs interactions avec d'autres structures cantonales qui traitent de la question des travailleurs migrants de l'UE et acquis ainsi, pour l'ensemble du territoire suisse, un aperçu des structures concernées et de leurs offres.

Enfin, entre octobre 2013 et mai 2014, des entretiens guidés semi-structurés ont été organisés avec neuf travailleurs migrants de l'UE¹⁸. Le contact avec ces personnes a été établi par le biais de services d'accueil ainsi que dans les lieux fréquentés par elles. Ces entretiens ont été menés dans une langue que les personnes interrogées comprenaient (français, allemand, espagnol).

Lors des entretiens avec les institutions, les associations cantonales et les personnes directement concernées, les sujets suivants ont été abordés:

- profil des requérants
- conditions de vie en Suisse
- problèmes des requérants
- assistance offerte par la structure contactée
- coordination avec d'autres structures
- besoins non couverts

Recueil d'expériences et de bonnes pratiques dans d'autres Etats membres de l'UE

On a recueilli auprès des Sociétés de la Croix-Rouge allemande, autrichienne, suédoise et norvégienne des informations sur leurs expériences avec les travailleurs migrants de l'UE ainsi que sur les offres d'assistance existantes de la Croix-Rouge et d'autres institutions dans chacun de ces pays.

¹⁸ Six hommes et trois femmes âgés de 24 à 55 ans. Pour en savoir plus, voir le chapitre 5 (Travailleurs migrants originaires d'Etats membres de l'UE en Suisse).

Evaluation des données et élaboration du rapport

Les données collectées ont été évaluées et analysées. On a procédé par triangulation à partir de la recherche bibliographique et des entretiens. Sur cette base, on a formulé de premières hypothèses sur les besoins non couverts des personnes concernées ainsi que sur les axes d'intervention en résultant pour la CRS. En juin/juillet 2014, ces hypothèses ont été communiquées à tous les services d'accueil interrogés ainsi qu'aux associations cantonales. Ces interlocuteurs ont été priés de faire un retour au moyen d'un questionnaire en ligne. Sur la base des informations rassemblées, on a élaboré des propositions d'action concrètes pour la CRS et finalisé le rapport.

2. L'accord sur la libre circulation des personnes

Les relations entre la Suisse et les Etats membres de l'UE/AELE sont régies par divers traités bilatéraux. L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en fait partie.¹⁹ Il contient d'importants fondements juridiques en ce qui concerne l'immigration de travailleurs migrants de l'UE en Suisse.

L'illustration ci-après présente les Etats membres de l'UE/AELE ainsi que les dispositions qui leur sont applicables.

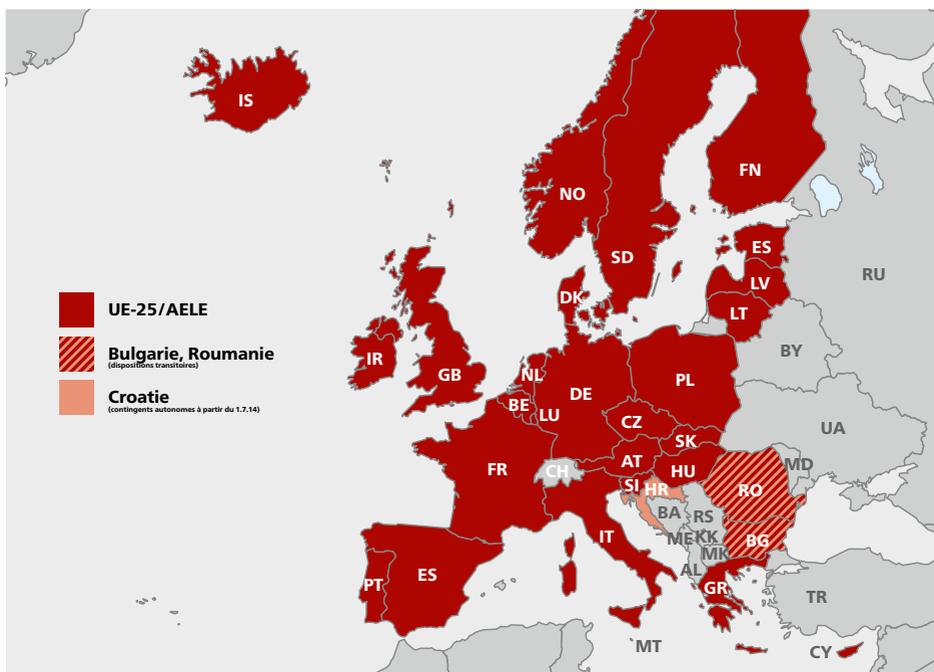


Illustration 1: libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE²⁰

¹⁹ Caroni et al. 2009: 128.

²⁰ DFAE 2014.

L'ALCP donne aux ressortissants de l'UE/AELE, notamment, le droit d'entrer en Suisse, de changer de domicile et de lieu de travail en Suisse, de bénéficier des mêmes conditions de travail que les Suisses, de s'établir en tant qu'indépendants, de fournir des prestations ou, sous certaines conditions, de demeurer dans le pays, même s'ils ne sont plus actifs économiquement.²¹

La mise en œuvre de la libre circulation des personnes en Suisse s'effectue par étapes. Les ressortissants de l'UE-17, des Etats membres de l'AELE et de l'UE-8 bénéficient d'ores et déjà de la libre circulation complète. Pour la Bulgarie et la Roumanie, la période transitoire court encore jusqu'au 30 juin 2016. Les restrictions suivantes sont dès lors applicables en Suisse aux ressortissants de ces deux pays:

- *préférence nationale*: une autorisation de travail n'est accordée que si, pour le poste à pourvoir, on ne trouve personne dans la Confédération qui possède des qualifications comparables;
- *contingents*: le nombre des autorisations de séjour et des autorisations de séjour de courte durée est limité;
- *contrôle préalable des conditions de rémunération et de travail*: les autorités cantonales sont tenues de contrôler les conditions de rémunération et de travail avant de délivrer une autorisation de travail.²²

Jusqu'à la fin de la période transitoire, les contingents seront progressivement relevés jusqu'à atteindre la libre circulation complète des personnes.

En juillet 2013, la Croatie a adhéré à l'UE. En raison de l'adoption de l'initiative contre l'immigration de masse le 9 février 2014, le Conseil fédéral n'a pas pu signer le protocole correspondant avec l'UE. Toutefois, il a introduit de son propre chef par voie d'ordonnance les contingents déjà négociés.²³ Dès lors, la Croatie est soumise elle aussi à des contingents depuis le 1^{er} juillet 2014.

21 DAE 2013: 5.

22 DAE 2013: 7.

23 DAE 2013: 7.

2.1 Droits issus de l'accord sur la libre circulation des personnes et directement applicables en Suisse

Les ressortissants de l'UE en Suisse peuvent faire valoir directement divers droits. Ce n'est pas le cas des personnes qui disposent uniquement d'un titre de séjour dans un Etat membre de l'UE/AELE, mais non de la nationalité d'un de ces Etats²⁴.

Droit à l'égalité de traitement

En vertu du droit à l'égalité de traitement, *«les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité»* (art. 2 ALCP). Dans la Confédération, les Suisses ne peuvent donc pas être privilégiés par rapport aux ressortissants de l'UE/AELE en termes de conditions de vie, d'emploi et de travail.

Droit d'entrée

En vertu de l'art. 1, al. 1 annexe I ALCP, les ressortissants des Etats membres de l'UE ainsi que les membres de leur famille sont admis sur le territoire suisse sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a statué dans un arrêt que les personnes entrant en Suisse ne peuvent être interrogées sur le motif et la durée de leur séjour. Elles n'ont pas non plus à apporter la preuve que les conditions requises pour obtenir ultérieurement une autorisation de séjour sont remplies ou qu'elles disposent de moyens suffisants pour financer leur séjour²⁵.

Droit de chercher un emploi

Les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE ont le droit de séjourner en Suisse pour y chercher un emploi.²⁶ Pendant les trois premiers mois, aucune autorisation n'est requise. A l'issue de ces trois mois, ils ont droit à une autorisation de séjour de courte durée qui leur permet de chercher un emploi pendant trois mois supplémentaires. L'art. 18 de l'ordonnance sur

24 Caroni et al. 2009: 131.

25 Frenz 2012: 560.

26 Art. 2, al. 1 annexe I ALCP.

l'introduction de la libre circulation des personnes va toutefois être modifiée en ce sens que les demandeurs d'emploi sollicitant une autorisation de séjour de courte durée devront disposer de moyens financiers suffisants pour assurer leur subsistance. Lors de la consultation qui s'est achevée le 22 octobre 2014, cette modification a été majoritairement approuvée.²⁷ Si la recherche d'un emploi n'a toujours pas abouti au bout de ce délai, les autorités compétentes en matière de migrations peuvent, sans y être tenues, prolonger l'autorisation de séjour de courte durée jusqu'à une année au plus, *«pour autant que [les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE] soient en mesure de prouver les efforts déployés à cet effet et qu'il existe une réelle perspective d'engagement.»*²⁸

Droit de séjour en vue d'exercer une activité économique

Conformément à l'ALCP, les ressortissants de l'UE/AELE ont un droit d'entrée, de séjour et d'accès à une activité économique en Suisse. Ce droit leur revient s'ils sont au bénéfice d'un contrat de travail auprès d'un employeur suisse ou s'ils apportent la preuve qu'ils sont établis en Suisse en vue d'y exercer une activité non salariée.²⁹ Selon la jurisprudence de la CJUE, peut être qualifiée de travailleur *«[toute personne qui exerce] des activités réelles et effectives à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La caractéristique essentielle de la relation de travail est [...] qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération.»*³⁰ Le montant de la rémunération et le nombre hebdomadaire d'heures de travail sont donc sans incidence sur la délivrance d'une autorisation de séjour en raison d'une activité économique.³¹

Si la durée de la relation de travail ne dépasse pas trois mois, les ressortissants des Etats membres de l'UE-25³²/AELE n'ont pas besoin de titre de séjour.³³ Toutefois, en cas de prise d'emploi sur le territoire suisse, ils doivent

27 NZZ 22.10.2014.

28 Art. 18, al. 1-3 de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP).

29 SEM 2014d: 46.

30 Frenz 2012: 81.

31 Caroni et al. 2009: 137.

32 Sauf Roumanie, Bulgarie, Croatie.

33 Art. 6, al. 1 annexe I ALCP. Comme indiqué précédemment, les dispositions transitoires sont toujours en vigueur pour la Bulgarie et la Roumanie. En Suisse, les ressortissants de ces pays doivent donc disposer d'un titre de séjour.

s'annoncer auprès des autorités fédérales au plus tard la veille du jour marquant le début de l'activité.³⁴

Si la durée de la relation de travail dépasse trois mois mais reste inférieure à une année, les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE peuvent demander une autorisation de séjour de courte durée (autorisation L UE/AELE) pour la durée de la relation de travail. S'ils ont conclu avec leur employeur un contrat de travail d'une durée égale ou supérieure à une année, ils peuvent demander une autorisation de séjour de cinq ans (autorisation B UE/AELE).³⁵ A l'issue de sa durée de validité, le titre de séjour peut être prolongé si les conditions préalables à son obtention restent remplies.³⁶

Droit au regroupement familial

Les membres de la famille³⁷ des ressortissants de l'UE/AELE qui disposent d'un droit de séjour en Suisse ont le droit de s'installer dans la Confédération.³⁸ Peu importe qu'ils soient ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou d'un Etat tiers.³⁹ La condition préalable au regroupement familial est de disposer d'un logement approprié pour la famille.⁴⁰ Les membres de la famille reçoivent la même autorisation de séjour que celle de la personne dont ils dépendent.⁴¹ Les conjoints et les enfants des ressortissants de l'UE/AELE ont le droit d'accéder à une activité économique en Suisse.⁴²

Perte du droit de séjour

A l'expiration de l'autorisation de séjour de courte durée, le droit de séjour devient caduc. L'autorisation n'expire toutefois pas automatiquement, mais doit être révoquée par les autorités compétentes.⁴³ A l'issue de leur relation de travail, les titulaires d'une autorisation de séjour de courte du-

34 Art. 9, al. 1bis OLPC

35 Art. 6, al. 1 annexe I ALCP.

36 Spescha et al. 2010: 107/115.

37 L'art. 3, al. 2 annexe I ALCP donne la définition suivante des membres de la famille d'une personne: a) son conjoint (art. 3, al. 2, let. a annexe I ALCP); b) ses descendants de moins de 21 ans ou à charge (art. 3 al. 2, let. a annexe I ALCP), y compris les enfants d'un autre lit (Spescha et al. 2010: 160). c) ses ascendants et ceux de son conjoint qui sont à sa charge (art. 3, al. 2, let. b annexe I ALCP) d) dans le cas de l'étudiant, son conjoint et leurs enfants à charge uniquement (art. 3, al. 2, let. c annexe I ALCP).

38 Art. 3, al. 1 annexe I ALCP.

39 Caroni et al. 2009: 149.

40 SEM 2014d: 110.

41 Art. 3, al. 4 annexe I ALCP.

42 Art. 3, al. 5 annexe I ALCP.

43 CdG 2014: 11.

rée peuvent rester pendant six mois supplémentaires en Suisse afin d'y chercher un emploi.⁴⁴ A cet effet, il leur est délivré une autorisation de séjour de courte durée à des fins de recherche d'emploi. S'ils n'ont pas trouvé d'emploi au terme des six mois, l'autorisation de séjour de courte durée peut être prolongée jusqu'à une année au plus, pour autant qu'ils soient en mesure de prouver les efforts déployés pour chercher un emploi et qu'il existe une réelle perspective d'engagement.⁴⁵ Outre le chômage, l'accomplissement d'actes délictueux et le fait de dépendre de l'aide sociale peuvent entraîner la perte du droit de séjour.⁴⁶

Tant que les personnes exercent un emploi et disposent d'une autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse, l'obtention de prestations d'aide sociale n'est pas un motif de révocation d'une autorisation valable. En revanche, elle peut être un motif de refus de la prolongation d'une autorisation.⁴⁷

Si toutefois des personnes qui ont quitté volontairement leur emploi demandent l'aide sociale, leur droit de séjour peut être révoqué. De même, les travailleurs indépendants sans emploi ou en recherche d'emploi risquent la révocation de leur autorisation de séjour s'ils bénéficient de prestations d'aide sociale.⁴⁸

Afin de faciliter l'échange d'informations entre autorités, les autorités en charge de l'aide sociale sont tenues depuis début 2009 d'informer spontanément les autorités compétentes en matière de migrations lorsqu'une personne immigrée bénéficie de l'aide sociale. Depuis début 2014, les offices régionaux de placement (ORP) sont également tenus d'informer les autorités compétentes en matière de migrations lorsqu'une personne immigrée s'inscrit, a épuisé son droit aux prestations ou se voit refuser le versement de prestations.⁴⁹ Le changement législatif relatif à l'échange automatique d'informations en ce qui concerne le versement de prestations complémentaires était en consultation jusqu'au 22 octobre 2014. Ces adaptations visent à permettre la régulation de l'immigration dans le cadre de l'ALCP.

44 Art. 2, al. 1 annexe I ALCP.

45 SEM 2014d: 105.

46 Spescha 2011: 70.

47 CSIAS 2011/2013: 1.

48 SEM 2014d: 130.

49 CdG 2014: 9.

3. Assistance aux travailleurs migrants de l'UE en détresse en Suisse

3.1 Aide sociale

En vertu de l'art. 1, let. d ALCP, les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE ont droit aux mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que les Suisses. Ils ont donc droit à l'aide sociale. Si ces personnes entrent en Suisse aux fins d'y exercer une activité économique, il ne leur est pas demandé de prouver qu'elles disposent de moyens financiers suffisants.⁵⁰ La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) prévoit que les personnes domiciliées en Suisse qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens ont droit à l'aide sociale.⁵¹ Pour les étrangers, le domicile en Suisse s'acquiert par la délivrance d'une autorisation de résidence.⁵² En d'autres termes, peuvent prétendre à l'aide sociale les personnes titulaires des types d'autorisation suivants:

- autorisation de séjour de courte durée pour un contrat de travail à durée limitée (autorisation L UE/AELE) – droit à l'aide sociale tant que les personnes travaillent, puis situation analogue à celle des demandeurs d'emploi;
- autorisation de séjour pour une activité salariée, pour une activité non salariée, pour le regroupement familial, pour les personnes sans activité économique – p. ex. les étudiants (autorisation B UE/AELE pour une durée de cinq ans ou couplée à une autorisation du membre de la famille).⁵³

Ce sont les cantons qui sont compétents en matière d'aide sociale, de sorte que chaque canton dispose de sa propre loi sur l'aide sociale et que les dispositions diffèrent parfois. On note que 60% des immigrés tributaires de l'aide sociale en 2010 exerçaient une activité rémunérée. Ces personnes étaient donc des travailleurs pauvres: leur travail ne leur permettait pas

50 Art. 6, 12, 20 annexe I ALCP ou art. 6, 11 annexe K appendice 1 de la Convention instituant l'AELE.

51 Art. 2, al. 1 LAS.

52 Art. 4, al. 2 LAS.

53 CSIAS 2011/2013: 1ss.

d'avoir un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins.⁵⁴ On note également une multiplication des parcours marqués par la perception de prestations sociales⁵⁵ chez les personnes originaires de la partie méridionale de l'UE. Toutefois, c'est moins leur origine géographique qui est déterminante que le fait qu'elles travaillent souvent dans des secteurs où les salaires sont bas et les emplois précaires – en particulier le bâtiment, l'hôtellerie, l'agriculture et le commerce de détail, ainsi que le secteur des employés de maison.⁵⁶

Les cantons suivants accordent l'aide sociale aux personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée à des fins de recherche d'emploi, pour autant qu'elles aient un domicile en Suisse:

- AR
- BS (à condition que la personne ait travaillé auparavant en Suisse pendant au moins une année)
- FR
- GL
- GR (si la perte d'emploi est imputable à la personne, seule l'aide d'urgence est accordée)
- LU (selon des règles spéciales restrictives)
- NE
- NW (à condition que la personne ait travaillé auparavant en Suisse)
- OW
- SZ
- SO
- SG (à condition que la personne ait travaillé auparavant en Suisse)
- TI
- UR
- VS (uniquement pour les interruptions très brèves entre deux emplois ou en cas de nécessité objective de rester en Suisse – p. ex. pour raisons médicales).⁵⁷

54 CdG 2014: 7.

55 Aide sociale et indemnisation du chômage

56 CdG 2014: 6.

57 Kränzlin 2014.

En janvier 2014, le Conseil fédéral a décidé d'exclure du bénéfice de l'aide sociale les ressortissants de l'UE/AELE qui immigrent en Suisse pour y chercher un emploi.⁵⁸ Les personnes qui perdent leur emploi moins d'une année après leur arrivée en Suisse peuvent quant à elles percevoir les allocations chômage, mais n'auront plus droit à l'aide sociale après la perte de leur emploi. Pour que ce changement entre en vigueur, il reste toutefois à élaborer les adaptations requises dans le droit des étrangers.⁵⁹

3.2 Aide d'urgence

Aux termes d'un arrêt du Tribunal fédéral⁶⁰, les personnes qui ne disposent pas d'un domicile en Suisse ont droit à l'aide d'urgence. Peu importe à cet égard qu'elles séjournent légalement ou illégalement en Suisse. Cette aide d'urgence trouve son fondement à l'art. 12 de la Constitution fédérale: *«Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.»* L'aide d'urgence consiste à fournir un minimum absolu permettant de survivre, comme des denrées alimentaires, des vêtements, un abri et des soins médicaux de base.⁶¹ L'attribution de l'aide d'urgence relève de la compétence des cantons. Si la personne concernée ne dispose pas d'un domicile en Suisse, le canton où elle séjourne est tenu de lui prêter assistance.⁶² Cette assistance comprend l'aide à l'organisation du retour, la prise en charge de frais minimaux jusqu'à ce que le retour soit possible et, le cas échéant, la prise en charge des frais de voyage.⁶³

Des personnes qui disposent d'une autorisation de séjour de courte durée à des fins de recherche d'emploi, et donc d'un domicile en Suisse, peuvent être exclues du bénéfice de l'aide sociale si la loi cantonale le prévoit.⁶⁴ Dès que la décision du Conseil fédéral de janvier 2014 sera en vigueur, les demandeurs d'emploi seront exclus du bénéfice de l'aide sociale d'une manière générale. Ils n'auront plus droit alors qu'à l'aide d'urgence.⁶⁵

58 DFJP 2014a.

59 Conseil fédéral 2014.

60 ATF du 18.03.2005. ATF 131 I 166: 172.

61 ATF 130 I 71, consid. 4.1.

62 Art. 21, al. 1 LAS.

63 CSIAS 2011/2013: 6.

64 Art. 2, al. 1 annexe I ALCP.

65 CSIAS 2011/2013: 3.

C'est déjà le cas dans les cantons suivants:

- AG (art. 5, al. 4 SPG)
- AI
- BL
- BE (art. 81, al. 1, let. C OASoc)
- BS (si la personne n'a jamais travaillé en Suisse)
- GE (art. 2, al. 2 LAP)
- GR (en cas de perte d'emploi imputable à la personne)
- JU
- NW (si la personne n'a jamais travaillé en Suisse)
- SH
- SG (si la personne n'a jamais travaillé en Suisse)
- TG (art. 21, al. 1 SHV)
- VD (art. 4, al. 2 LASV)
- VS
- ZG (si la personne n'a jamais travaillé en Suisse)
- ZH (art. 5e, al. 1, let. c. SHG)⁶⁶

3.3 Assurance-chômage

Toutes les personnes qui exercent une activité salariée en Suisse et n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite sont obligatoirement assurées contre le chômage. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, les périodes de cotisation prises en considération dans un Etat membre de l'UE/AELE sont comptabilisées (totalisation). Le principe de la totalisation vaut également pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée.⁶⁷ Les personnes soumises à l'obligation d'annonce, c'est-à-dire celles qui travaillent moins de trois mois en Suisse, n'ont pas droit à l'assurance-chômage.

3.4 Assistance par les consulats

Concernant l'aide d'urgence et le rapatriement, on trouve sur le site Internet de la Commission européenne consacré à la protection consulaire les informations suivantes:

⁶⁶ Kränzlin 2014.

⁶⁷ Offices régionaux de placement 2014: 7.

«[L'ambassade ou le consulat compétent] peut effectuer les démarches suivantes:

- vous conseiller sur les moyens de **remédier vous-même à la situation** (*si nécessaire*);
- vous aider à **obtenir de l'argent auprès de sources privées** (*si nécessaire*);
- (*à titre exceptionnel*) **vous avancer des fonds, moyennant une garantie**;
- **vous rapatrier** dans votre pays ou vous conduire dans votre ambassade ou consulat le plus proche, mais uniquement dans les conditions suivantes:
 - s'il n'y a pas d'autres fonds disponibles et si toutes les autres sources d'aide ont été épuisées;
 - si vous avez obtenu l'autorisation du ministère des affaires étrangères de votre pays d'origine;
 - si vous signez un engagement de rembourser aux autorités de votre pays les fonds engagés;
- (*si nécessaire*) délivrer un **titre de voyage provisoire de l'Union européenne** destiné uniquement à vous permettre de regagner votre domicile;
- (*éventuellement*) vous octroyer une **indemnité minimale pour couvrir les frais de nourriture et les dépenses inévitables avant et pendant le voyage** (que vous devrez également vous engager à rembourser);
- (*à titre exceptionnel*) **prendre en charge les frais d'excédent de bagages**, à condition que les autorités de votre pays aient donné leur accord.»⁶⁸

Selon ce site, en cas d'urgence et à défaut d'autres sources d'aide, les ambassades et les consulats peuvent donc avancer les fonds pour le rapatriement ainsi que pour les dépenses inévitables avant et pendant le voyage, à condition que la personne concernée s'engage à les rembourser. Si la personne concernée ne dispose plus de documents d'identité, il est possible en outre de lui établir un titre de voyage. En revanche, les représentations ne sont aucunement tenues de financer un rapatriement.

68 Commission européenne 2014c.

3.5 Règles applicables en matière d'assistance médicale

La prise en charge médicale des ressortissants de l'UE/AELE en Suisse est régie par des règles différentes selon la couverture d'assurance de la personne concernée et selon son titre de séjour. Si la personne dispose d'un domicile ou travaille pendant moins de trois mois en Suisse, et si sa couverture d'assurance ne correspond pas à celle de l'assurance-maladie suisse, elle est tenue de souscrire une assurance-maladie en Suisse.⁶⁹

Si la personne ne séjourne que temporairement en Suisse et ne dispose pas d'une assurance-maladie suisse, le droit aux prestations doit être vérifié. Les personnes affiliées au système d'assurance-maladie légal au sein d'un Etat membre de l'UE/AELE ont droit aux soins médicaux en cas de maladie, d'accident non professionnel ou de maternité qui résultent de façon imprévue lors d'un séjour temporaire en Suisse⁷⁰, à condition que l'Etat d'origine reste le centre d'intérêt pour la durée du séjour temporaire. Pour pouvoir prétendre à des prestations, il convient de présenter la carte européenne d'assurance-maladie⁷¹ au fournisseur des prestations. Cette carte peut être demandée par les personnes affiliées au système d'assurance-maladie de leur Etat d'origine. L'Institution commune LAMal à Soieure coordonne la facturation des frais médicaux.⁷² Elle peut soit demander une participation aux coûts au bénéficiaire des prestations, soit rembourser les frais occasionnés.⁷³

Cependant, tous les ressortissants de l'UE/AELE ne bénéficient pas d'une assurance-maladie dans leur Etat d'origine. L'assurance est organisée différemment selon les pays et dépend souvent, par exemple, de l'activité exercée et des cotisations versées à ce titre.⁷⁴ Si la personne ne bénéficie de l'assurance-maladie ni dans son Etat d'origine, ni en Suisse, sa prise en charge médicale est assurée par le biais de l'aide d'urgence. Elle a alors la possibilité de s'adresser à un cabinet d'urgence. En outre, tous les hôpitaux et médecins de Suisse sont tenus de prêter assistance en cas d'urgence.

69 Office fédéral de la santé publique 2014.

70 Institution commune LAMal 2014a.

71 NHS Choices 2014.

72 www.kvg.org

73 Institution commune LAMal 2014b.

74 Crossroads 2014.

Dans certains cantons, les hôpitaux publics ont le devoir d'assurer une prise en charge médicale de base aux sans-papiers, y compris dans les situations qui ne revêtent pas un caractère d'urgence.⁷⁵ En l'absence de couverture d'assurance, il existe diverses modalités de prise en charge des coûts. Il est important que les prestataires de soins médicaux prennent très rapidement contact avec l'organe d'aide sociale compétent, notamment en cas de traitements d'urgence stationnaires. Ceci du fait que les coûts ne peuvent être pris en charge par l'aide sociale que tant que l'urgence persiste ou qu'un retour est impossible du point de vue médical et du fait qu'un rapatriement de la personne concernée devrait toujours être entrepris le plus rapidement possible.⁷⁶

Il existe en outre des services d'accueil spécialisés dans le conseil et l'assistance médicale aux sans-papiers dans les cantons suivants: AG, BS, BE, FR, GE, LU, NE, SO, TI, VD, ZH.⁷⁷ Les travailleurs migrants de l'UE peuvent s'adresser à eux dès lors qu'ils ne sont pas encore annoncés en Suisse et qu'aucun autre service ne prend en charge les coûts des soins médicaux requis.

3.6 Questions en suspens

En dépit des possibilités légales d'assistance offertes aux travailleurs migrants en Suisse par la Confédération, les cantons et les pays d'origine (voir *supra*), bien des questions restent en suspens dans la pratique. Dans son rapport du 4 avril 2014, la Commission de gestion du Conseil national regrettait déjà que la mise en œuvre de la libre circulation des personnes par les cantons manque d'uniformité et que la Confédération assume insuffisamment sa tâche de surveillance.⁷⁸ Sur la base des mesures pour lutter contre les abus en matière de libre circulation des personnes et d'immigration, arrêtées par le Conseil fédéral en janvier 2014, diverses modifications de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP) sont prévues. La consultation sur le projet s'est terminée le 22 octobre 2014.

75 Plate-forme nationale pour les soins médicaux aux sans-papiers 2012: 2.

76 CSIAS 2014: 3. La brochure «Patients dépourvus de titre de séjour et d'assurance-maladie. Statut juridique et prise en charge médicale des sans-papiers» fournit des informations complémentaires à ce sujet.

77 Plate-forme nationale pour les soins médicaux aux sans-papiers 2014.

78 CdG 2013.

Pour les travailleurs migrants de l'UE, la situation actuelle soulève des questions notamment dans les domaines suivants:

Quand un titre de séjour est-il délivré en pratique?

En principe, les personnes qui entrent dans le champ d'application de l'ALCP et de ses protocoles ont droit à la délivrance d'une autorisation, pour autant que les conditions requises à cet effet soient remplies.⁷⁹ Si tel est le cas, les cantons n'ont aucun pouvoir d'appréciation quant à la délivrance de l'autorisation.⁸⁰ La durée du contrat de travail (moins d'un an / plus d'un an) détermine le type de l'autorisation délivrée.⁸¹ Selon les directives du SEM toutefois, la qualité de travailleur salarié conditionne aussi le fait qu'un canton délivre un titre de séjour et que la personne concernée bénéficie des droits y afférents. Ainsi, en cas de travail à temps partiel, il convient de vérifier si l'activité n'est pas purement marginale et accessoire et si *«l'intéressé [...] [sera] en mesure, une fois l'autorisation délivrée, de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille sans avoir à recourir à l'assistance sociale. [...] Si l'intéressé persiste à maintenir sa demande malgré l'obligation qui lui est faite de compléter son activité à temps partiel, il y a lieu de vérifier de manière approfondie si la requête émane bien d'un travailleur salarié exerçant une activité réelle et effective ou si l'on ne se trouve pas plutôt en présence d'un abus de droit [...], auquel cas l'autorisation peut ne pas être délivrée.»*⁸² Dès lors, il peut arriver que des travailleurs migrants, bien qu'ayant trouvé un emploi à temps partiel dont ils pensent qu'il leur permettra de subvenir à leurs besoins, ne se voient pas délivrer de titre de séjour car les autorités cantonales considèrent qu'ils n'ont pas la qualité de travailleurs salariés. Cela peut avoir des répercussions négatives sur la recherche d'un logement et d'un autre emploi. Selon une information donnée verbalement par le Service de l'action sociale du canton de Zurich, on considère par exemple dans ce canton que l'on a la qualité de travailleur salarié à partir d'un salaire de 2400 CHF.⁸³ Dans le canton de Berne, on a même indiqué à deux intéressés que la délivrance d'une autorisation de séjour n'était possible qu'à partir d'un salaire de 2500 CHF, voire 3000 CHF. L'Office de la population

79 SEM 2014d: 23.

80 CdG 2014: 3.

81 SEM 2014d: 27.

82 SEM 2014d: 49ss.

83 Entretien du 11 novembre 2013 avec le Service de l'action sociale du canton de Zurich.

et des migrations du Service des migrations du canton de Berne, interrogé par écrit, a précisé que l'on ne pouvait pas se baser sur un niveau de revenu déterminé mais qu'en cas d'horaires de travail très réduits, il y avait lieu d'examiner précisément et au cas par cas si la personne concernée avait bien la qualité de travailleur salarié. Néanmoins, il a admis qu'il existait une zone d'ombre dans ce domaine et que, compte tenu du nombre limité de cas, la pratique développée en concertation avec le SEM en était à ses balbutiements.

La CdG n'a pas manqué de regretter que la durée et les conséquences d'une situation de chômage ayant un impact sur le droit de séjour et d'un recours à l'aide sociale ayant un impact sur le droit de séjour varient selon les cantons.⁸⁴

Selon la CSIAS, elle aussi critique, la modification de la loi sur les étrangers ne clarifie ni les conditions de perte de la qualité de travailleur salarié, ni le nombre hebdomadaire d'heures de travail à effectuer pour en bénéficier.⁸⁵

Les conditions requises pour la délivrance et le retrait d'une autorisation demandent toujours à être précisées. En outre, la mise en œuvre doit être harmonisée entre les cantons.

Quand l'aide sociale est-elle accordée en pratique?

Les conditions pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale sont d'être domicilié en Suisse et de ne pouvoir subvenir à son entretien par ses propres moyens. Ce sont les prescriptions et principes en vigueur au lieu d'assistance qui déterminent si une personne est dans le besoin.⁸⁶ En d'autres termes, l'aide sociale est régie par des règles cantonales.

Le seuil entre aide sociale et aide d'urgence varie donc selon les cantons. D'une part, chaque canton fixe ses propres règles pour déterminer, au vu des situations décrites aux chapitres 3.1 (Aide sociale) et 3.2 (Aide d'urgence), qui a droit à l'aide sociale et qui ne peut demander que l'aide

84 CdG 2014: 18.

85 CSIAS 2014: 2.

86 Art. 2, al. 1 et 2 LAS.

d'urgence. D'autre part, le manque de clarté quant à la qualité de travailleur salarié et les écarts en résultant en matière de délivrance de titres de séjour dans certains cantons posent d'autres questions. Ainsi, il existe des ressortissants de l'UE qui, bien que travaillant en Suisse, ne se voient pas délivrer de titre de séjour et n'ont donc pas droit à l'aide sociale. Comment gérer ces situations? Le problème demeure entier.

Quand les offices des migrations et de l'action sociale accordent-ils l'aide d'urgence en pratique?

S'agissant de l'aide au retour, il semble appartenir aux services compétents de déterminer dans quels cas l'aide d'urgence est accordée par les instances municipales/cantoniales. Ainsi, en vertu de l'art. 21, al. 1 LAS, il incomberait au canton de séjour d'accorder l'aide d'urgence, ce qui comprendrait l'aide à l'organisation du retour, la prise en charge de frais minimaux jusqu'à ce que le retour soit possible et, le cas échéant, la prise en charge des frais de voyage. Certains offices de l'action sociale (p. ex. dans le canton de Zurich) commencent toutefois par adresser les requérants à leurs consulats ou ambassades respectifs, car ils considèrent que cette aide relève de la responsabilité des pays d'origine. Le flou règne quant à savoir dans quels cas les offices des migrations et de l'action sociale accordent l'aide d'urgence et en quoi consiste cette aide concrètement.

Quelle assistance les consulats et les ambassades prêtent-ils concrètement?

En vertu de l'art. 5, let. e de la Convention de Vienne sur les relations consulaires⁸⁷, les fonctions consulaires consistent notamment à «prêter secours et assistance aux ressortissants [...] de l'Etat d'envoi». L'étendue de cette assistance n'est toutefois pas définie avec précision. Dès lors, de nombreuses ambassades aident leurs ressortissants à se procurer des ressources financières auprès de leurs proches, mais sans prendre en charge elles-mêmes les frais de retour. C'est l'information que diverses ambassades ont transmise tant à des requérants qu'à des services d'accueil qui les interrogeaient. Il y a lieu de clarifier quelles ambassades proposent concrètement à leurs ressortissants une aide au retour, et en quoi elle consiste.

87 Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963.

4. Migrations en provenance des Etats membres de l'UE/AELE vers la Suisse

4.1 Pays d'origine des migrants

Nous allons présenter ici brièvement quelques chiffres concernant les migrations en provenance des Etats membres de l'UE/AELE vers la Suisse.⁸⁸ Les ressortissants de l'UE/AELE peuvent séjourner en Suisse pendant trois mois sans autorisation à des fins de recherche d'emploi. Tout laisse à penser que les travailleurs migrants de l'UE font majoritairement usage de ce droit et n'entrent donc pas dans les statistiques évoquées au présent chapitre, puisqu'ils ne sont annoncés nulle part en Suisse. Néanmoins, les données ci-après fournissent quelques indications sur les pays d'origine y compris en ce qui concerne le groupe des travailleurs migrants de l'UE en Suisse (voir chapitre 5.1 Pays d'origine).

Population résidente permanente étrangère

La population résidente permanente étrangère en Suisse provient en majeure partie des Etats membres de l'UE/AELE. A fin juillet 2014, les personnes originaires de ces Etats représentaient 66% de la population résidente permanente étrangère en Suisse. Par rapport à l'année précédente, leur part dans la population résidente permanente étrangère totale avait progressé de 4,1%.⁸⁹ Le bilan migratoire⁹⁰ des ressortissants de l'UE/AELE dans la population résidente permanente étrangère avait lui aussi progressé de 6,6% en juillet 2014 par rapport à juillet 2013. En d'autres termes, les personnes originaires des Etats membres de l'UE/AELE étaient plus nombreuses à avoir immigré en Suisse qu'à en avoir émigré.

A fin avril 2014, les principaux pays d'origine de la population résidente permanente étrangère étaient l'Italie, l'Allemagne, le Portugal, la France, le Kosovo et l'Espagne, les trois premiers représentant à eux seuls près de

88 Les données provenant de diverses statistiques, toutes ne reflètent pas la situation à la même date.

89 SEM 2014c: 4.

90 Différence entre l'immigration et l'émigration de ressortissants étrangers en référence à la population résidente permanente de nationalité étrangère. Sont également prises en compte les autres augmentations et diminutions (corrections des mouvements de la population résidente permanente étrangère inhérentes au système de registres). (SEM 2014c: 2).

la moitié des personnes. L'immigration en provenance du Kosovo, du Portugal, d'Allemagne, d'Italie et de France a enregistré la plus forte augmentation en 2014.⁹¹ L'augmentation du nombre de personnes originaires des nouveaux Etats membres de l'UE (UE-8 et UE-2) a été proportionnellement plus forte, tout en restant à un faible niveau en chiffres absolus.⁹²

Séjour de courte durée avec activité lucrative

Entre août 2013 et juillet 2014, 57 621 autorisations de séjour L – pour moins d'un an – ont été délivrées à des travailleurs salariés originaires de l'UE-17/AELE, ce qui correspond à une augmentation de 1,2%. Sur la même période, les travailleurs salariés originaires de l'UE-8 se sont vu délivrer 22 620 autorisations de séjour L (+21,4%). En juillet 2014, 62 424 personnes originaires de l'UE/AELE s'étaient en outre annoncées pour des séjours jusqu'à 90 jours ouvrables ne nécessitant pas d'autorisation.⁹³ Par rapport aux chiffres de la population résidante permanente étrangère, cela représente une part marginale de l'immigration. Mais là encore, le nombre des personnes originaires de l'UE-8 augmente nettement plus vite que celui des personnes originaires des anciens Etats membres de l'UE/AELE.

Séjour de courte durée à des fins de recherche d'emploi

En 2012, 2850 autorisations de séjour L ont été délivrées à des demandeurs d'emploi en provenance des Etats membres de l'UE/AELE. Constante mais faible depuis 2008, la progression du nombre des autorisations s'est nettement accélérée entre 2011 et 2012, atteignant près de 20%. La plupart des autorisations délivrées depuis 2008 l'ont été à des personnes venues du Portugal et de l'Allemagne. On note un quasi doublement en ce qui concerne le Portugal (875 autorisations en 2012 contre 483 en 2008) et, parallèlement, un recul en ce qui concerne l'Allemagne (496 autorisations en 2012 contre 577 en 2008). Parmi les autres pays d'origine importants figurent l'Italie (2012: 300), l'Espagne (2012: 270) et la France (2012: 115).⁹⁴

91 SEM 2014a.

92 SEM 2014c.

93 SEM 2014c.

94 SEM 2013b: présentation de Mario Gattiker à la réunion du Comité de la CSIAS le 4 décembre 2013.

Roumanie et Bulgarie

Dans le cadre des contingents prévus pour l'UE-2 (Roumanie, Bulgarie), plus de 1000 autorisations B et plus de 9000 autorisations L ont été contingentées pour la période du 1^{er} juin 2013 au 31 mai 2014. Les taux d'utilisation ont été respectivement de 82% et 87%.⁹⁵ Les contingents avaient certes été légèrement relevés par rapport à l'année précédente, mais le nombre des autorisations délivrées est resté stable pour les autorisations B et s'est inscrit en faible hausse pour les autorisations L.⁹⁶

4.2 Motifs de la migration des ressortissants de l'UE vers la Suisse

La migration est motivée par de multiples facteurs – personnels et sociaux, propres au pays d'origine et au pays de destination – qui le plus souvent se combinent. L'étude sur les motifs de l'immigration en provenance de l'UE-25/AELE vers la Suisse,⁹⁷ publiée en 2013, fournit à cet égard quelques indications susceptibles de valoir aussi pour les travailleurs migrants de l'UE. Dans le cadre de cette étude, 2800 immigrants ont été interrogés sur les motifs de leur migration. Les réponses multiples étaient possibles.

Motifs économiques

Près de la moitié des personnes interrogées ont cité comme motif principal des perspectives professionnelles meilleures. Deuxième facteur par ordre d'importance, le revenu a été cité par un tiers des personnes interrogées. Plus le niveau de formation était faible, plus les motifs économiques étaient déterminants pour la migration.

A leur arrivée en Suisse, 79% des personnes âgées de 20 à 65 ans avaient déjà un emploi. Près de la moitié des personnes pour qui ce n'était pas le cas, soit près de 10% de l'échantillon, ont indiqué être à la recherche d'un emploi. On a observé que chez les personnes venues en Suisse à des fins de recherche d'emploi, les motifs sociaux et/ou familiaux étaient beaucoup plus importants que chez les personnes qui avaient déjà un emploi ou n'en cherchaient pas. Les personnes sans formation post-obligatoire recherchaient bien plus souvent un emploi après leur arrivée en Suisse que les

95 SEM 2014b.

96 SEM 2013a.

97 Morlok et al. 2013.

titulaires d'un diplôme universitaire: une personne sans formation post-obligatoire sur quatre était en quête d'un emploi.

Depuis 2008, la crise économique européenne n'est pas sans influencer en Suisse sur le travail migrant en provenance des Etats membres de l'UE. Elle a en effet entraîné une forte hausse du chômage dans beaucoup de ces Etats: dans certains cas, comme en Grèce, le taux de chômage a plus que triplé entre 2007 et 2013.

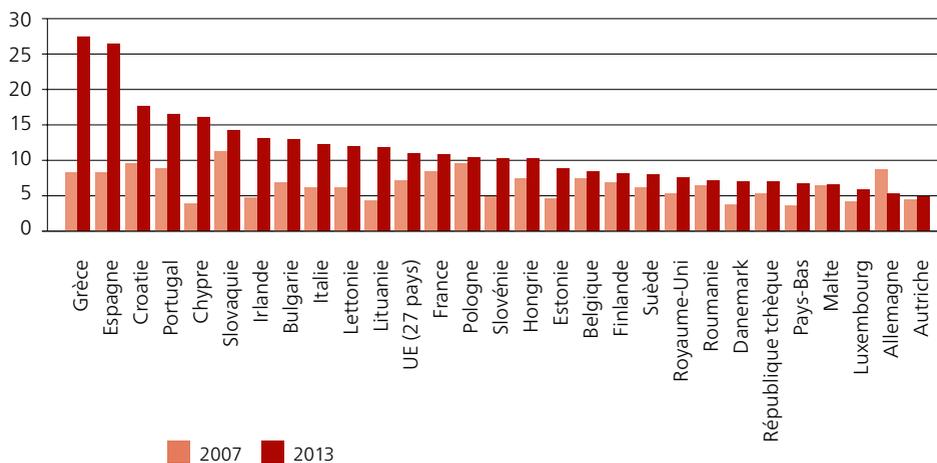


Illustration 2: taux de chômage dans les Etats membres de l'UE en 2007 et en 2013 en pour cent de la population active⁹⁸

Par ailleurs, on note un fort taux de chômage des jeunes dans certains Etats membres de l'UE. En 2013, le taux moyen de chômage des jeunes dans l'UE-28 s'établissait à 23,4%. Il dépassait les 50% dans plusieurs pays d'Europe méridionale.

98 Kränzlin 2014: 70, d'après Eurostat 2014a.

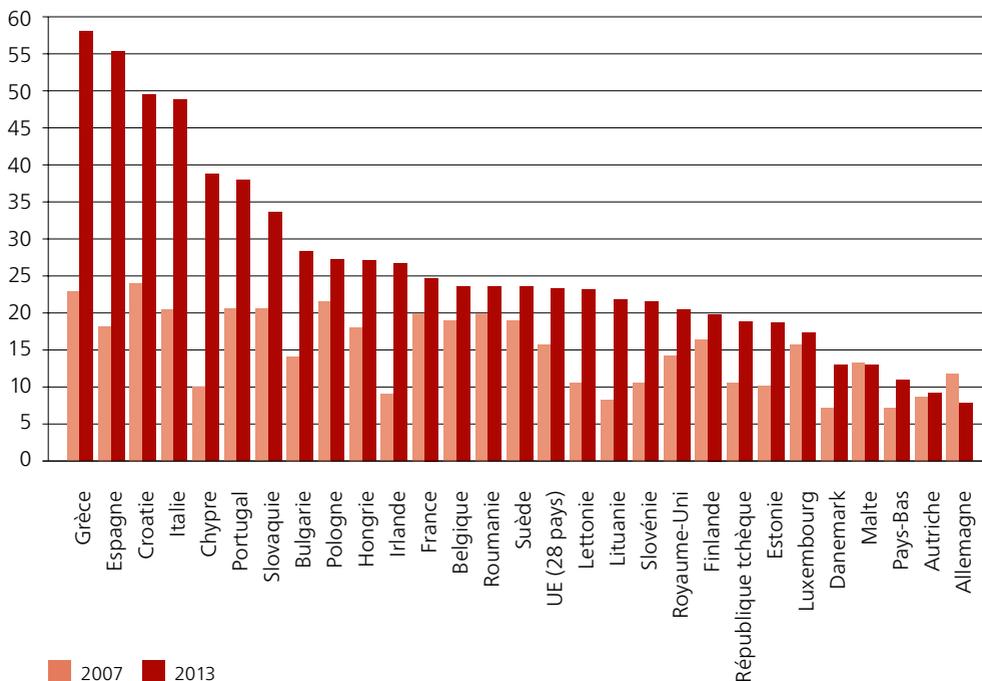


Illustration 3: taux de chômage des jeunes dans les Etats membres de l'UE en 2007 et en 2013 en pour cent des personnes actives du même groupe d'âge⁹⁹

Outre la hausse du chômage, la crise économique européenne a aussi entraîné une hausse du risque de pauvreté dans de nombreux Etats membres de l'UE. L'Irlande et la Grèce ont été les plus touchées, suivies de l'Espagne et de l'Italie. En chiffres absolus, la Bulgarie affichait en 2012 la plus forte proportion de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale, suivie de la Roumanie. Cette part de la population a d'ailleurs progressé un peu plus rapidement dans les pays d'Europe occidentale, centrale et septentrionale que dans les pays d'Europe méridionale et orientale.¹⁰⁰ Les personnes sans emploi ne sont pas les seules exposées au risque de pau-

99 Kränzlin 2014: 72, d'après Eurostat 2014b.

100 Kränzlin 2014: 75, d'après Eurostat 2014c.

veté. La pauvreté peut toucher aussi des ressortissants de l'UE qui ont un emploi. C'est ce qu'exprime le taux de risque de pauvreté au travail.¹⁰¹

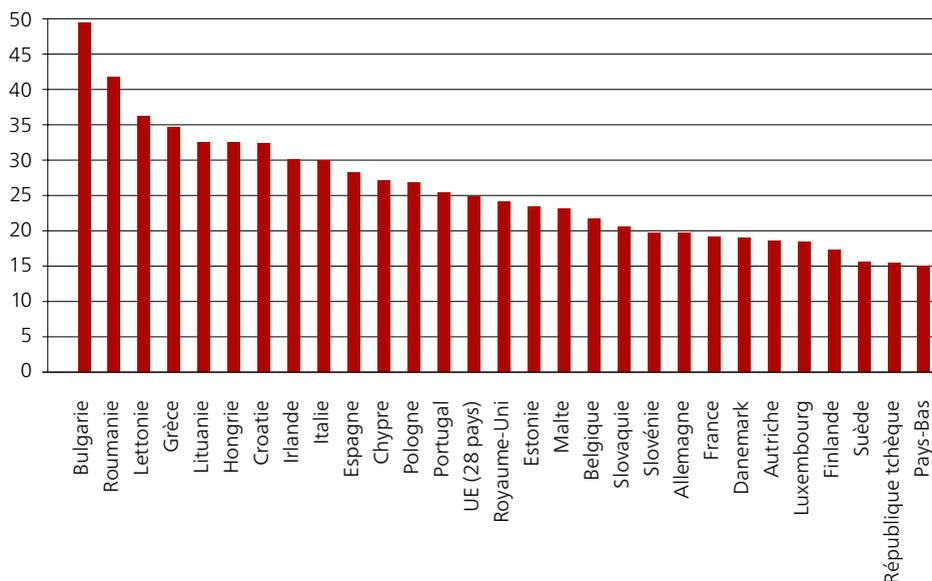


Illustration 4: part des personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale en 2012 en pour cent de la population totale¹⁰²

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) signale elle aussi dans un rapport que de plus en plus de ressortissants de l'UE ne parviennent plus à subvenir à leurs besoins alimentaires. Entre 2009 et 2012, le nombre des personnes bénéficiant de l'aide alimentaire des Sociétés de la Croix-Rouge dans les Etats membres de l'UE a progressé de 25% et le nombre des Etats concernés est passé de douze à dix-sept.¹⁰³

¹⁰¹ Kränzlin 2014: 78.

¹⁰² Kränzlin 2014, d'après Eurostat 2014b.

¹⁰³ FICR 2013: 9ss.

Facteurs sociaux

Les effets de réseau ont également un fort impact sur les flux migratoires vers la Suisse. Parmi les personnes interrogées, 21% ont indiqué comme motif de leur migration la présence de parents ou d'amis en Suisse. En outre, près de la moitié des personnes connaissaient quelqu'un qui avait immigré en Suisse avant elles. S'agissant de leur approche en matière de candidatures, plus d'un tiers des personnes ont indiqué avoir été informées du poste vacant par des connaissances. Le bouche à oreille est ainsi leur principale stratégie. Parmi les personnes sans formation post-obligatoire, elles étaient même près de 75% à le mentionner. On peut donc supposer que les réseaux constituent une explication possible à la forte hausse des chiffres de l'immigration, notamment en provenance de certains pays.

Par ailleurs, près de la moitié des personnes interrogées ont cité comme motifs de leur migration les aspects linguistiques d'une part, la proximité géographique avec leur pays d'origine d'autre part. Ces motifs étaient donc encore plus déterminants pour elles que les connaissances en Suisse.

Les résultats de l'étude ont révélé des différences au niveau des motifs, par exemple selon le pays d'origine, le sexe ou le parcours de formation. S'agissant spécifiquement des travailleurs migrants de l'UE, il y a lieu de penser que les motivations sont tout aussi diverses et influencées par différents facteurs.

Dans le cadre de l'étude sur les séjours économiques de courte durée en Suisse,¹⁰⁴ on a également enquêté sur les motifs de la migration. Ces derniers coïncident largement avec les motifs précités. Les personnes interrogées ont mentionné le plus souvent les difficultés économiques dans leur pays d'origine, les proches et les connaissances déjà présents dans le pays de destination, les perspectives professionnelles et de revenu, les besoins de l'entreprise et le défi personnel.

Les travailleurs migrants de l'UE faisant partie de l'échantillon ont aussi été interrogés sur les motifs de leur migration, lesquels présentent de fortes similitudes avec les facteurs indiqués ici. Le chapitre suivant les examine plus en détail.

104 Stutz et al. 2013: 39s.

5. Travailleurs migrants d'Etats membres de l'UE en Suisse

Compte tenu de la définition du groupe de personnes analysé dans la présente étude, il est impossible d'en présenter un panorama statistique complet. Comme indiqué au chapitre 2.1 (Droits issus de l'accord sur la libre circulation des personnes et directement applicables en Suisse), en vertu de l'ALCP, les ressortissants de l'UE/AELE peuvent séjourner en Suisse pendant trois mois à des fins de recherche d'emploi sans avoir à s'annoncer auprès des autorités ni à demander un titre de séjour. De nombreux travailleurs migrants font usage de ce droit et viennent en Suisse dans l'espoir d'y trouver un revenu et une vie meilleure.

Compte tenu de cette situation et afin de collecter les données nécessaires pour la présente étude, les services d'accueil des migrants ont été interrogés et des entretiens ont été menés avec eux ainsi qu'avec des personnes directement concernées.

Les services d'accueil sont en contact avec ce groupe de personnes qui n'apparaît dans aucune statistique. Leurs réponses peuvent donc donner des indications sur les ressortissants de l'UE/AELE qui s'adressent aux services d'accueil spécialisés pour leur demander de l'aide. Ces informations correspondent aux expériences vécues par les services d'accueil interrogés avec ce groupe de personnes, dont la composition varie selon les services en fonction de différents facteurs: par exemple, le niveau de dénuement des personnes, mais aussi les prestations proposées par le service contacté et la notoriété de l'offre – qui résulte souvent du bouche à oreille – au sein du groupe cible. Ainsi, logiquement, les personnes qui s'adressent à la Mission de langue espagnole sont quasiment toutes hispanophones. La Passantenhilfe (aide aux sans-abri) en revanche accueille des personnes venues de toute l'Europe ainsi que d'Etats tiers, qui demandent souvent une assistance matérielle. Lors de l'analyse des réponses de ces services, on a tenu compte du fait qu'ils ne pouvaient donner des informations que sur les travailleurs migrants de l'UE qui s'adressent à eux.

Pour les entretiens avec des travailleurs migrants de l'UE, divers services d'accueil ont joué un rôle d'intermédiaire très utile. Le choix des interlocuteurs s'est fait de telle sorte que l'échantillon soit hétérogène en termes d'âge, de sexe, de situation familiale, de parcours de formation et de pays d'origine, le but étant d'obtenir des retours aussi diversifiés que possible sur les conditions de vie, les objectifs, les difficultés et les besoins des personnes.

Ce chapitre examine les informations collectées auprès des services contactés ainsi qu'auprès des personnes directement concernées.

Les résultats des entretiens effectués ont été comparés en outre à ceux de l'étude «Weiter und breiter diskutieren. Bericht zur Situation von Katholischen Arbeitsmigranten und -migrantinnen aus Ost- und Südeuropa mit den Schwerpunktländern Italien, Polen, Portugal, Spanien und Fokus Kurzaufenthalte»¹⁰⁵ (en allemand uniquement). Dès lors que des concordances ou des différences marquantes ont été observées, elles sont mentionnées.

Afin de mettre en avant les destins individuels et de faire apparaître toute l'hétérogénéité du groupe des travailleurs migrants de l'UE, la présente étude intègre des portraits de ressortissants de l'UE à la recherche d'un emploi en Suisse. Les noms ont été modifiés.

Pawel Nowak*

38 ans, électricien, originaire de Pologne

Pawel Nowak a épuisé ses dernières ressources financières. Il demande l'aide d'un organisme spécialisé pour financer le billet de train qui lui permettra de rejoindre son prochain lieu de travail, une ferme dans l'Oberland bernois.

Il y a deux ans, il a déjà séjourné quelque temps en Suisse et travaillé dans une autre exploitation agricole. Pawel Nowak est électricien diplômé. Quand il travaille en Pologne, il gagne entre 400 et 500 euros par mois mais n'a pas d'emploi fixe. Il est marié et père d'un enfant. Son revenu en Pologne ne suffit pas à subvenir aux besoins de sa famille. Il n'a

¹⁰⁵ Mosimann 2014.

donc pas hésité à tenter une nouvelle fois sa chance en Suisse, afin d'améliorer les conditions de vie des siens.

L'exploitation où il avait déjà travaillé n'ayant plus pu l'embaucher cette année, il se contente à présent de petits boulots. «Je suis en Suisse depuis un mois. J'étais d'abord à Bâle, où j'ai travaillé pendant deux semaines comme électricien. Chez un Italien, il a un stand de glaces et je m'occupais du générateur. J'ai cherché du travail partout. Je me suis inscrit dans des agences d'intérim comme EUPRO et Randstad et je leur ai transmis mon dossier. Elles m'ont dit qu'elles n'avaient rien pour le moment, mais que quelque chose se présenterait peut-être plus tard. Elles ne se sont pas manifestées jusqu'à présent. Malheureusement, je n'ai pas de permis de conduire. C'est un handicap. Pour un poste, l'employeur m'a demandé: vous savez conduire? Non? Dommage.

Alors j'ai cherché sur le site Internet www.zalp.ch et j'ai trouvé un emploi pour l'été chez un agriculteur. Il a dit que je pouvais commencer demain. Je vais gagner 1500 francs par mois, nourri et logé. C'est plus que le triple de ce que je gagne en Pologne quand je travaille comme électricien. L'agriculteur a dit qu'il avait deux à trois mois de travail pour moi. Pendant trois mois, je n'ai pas besoin d'autorisation. Ensuite, j'espère qu'il arrivera à me procurer une autorisation

de séjour. Ça me permettrait de chercher un autre travail et un logement et de gagner davantage d'argent pour ma famille. Mais là, il faut que j'aille dans l'Oberland bernois et je n'ai pas de quoi payer le billet de train. De Bâle, je suis venu jusqu'à Berne, maintenant je n'ai plus un centime.»

Pour faire le joint entre ses divers emplois, Pawel Nowak s'est adressé à différents services. «A Berne, j'ai passé la nuit au foyer pour sans-abris. J'ai pu y laisser mes affaires et prendre un petit déjeuner. Je suis aussi allé à l'église et j'ai demandé de l'aide. Ils m'ont envoyé à l'ambassade de Pologne. Là-bas, ils m'ont dit qu'ils pouvaient m'aider à rentrer en Pologne, mais qu'ils ne payaient pas un billet de train en Suisse.»

L'organisme d'aide a pu financer le billet de train de Pawel Nowak jusqu'à son nouveau lieu de travail. Il lui a aussi donné quelques vivres ainsi qu'une liste d'agences de placement de personnel.

* Nom modifié

5.1 Pays d'origine

Comme indiqué *supra*, les services interrogés n'effectuent pas toujours une analyse statistique des requêtes qui leur sont soumises. Certains ne détaillent pas les différents pays d'origine des requérants et se contentent d'une classification par continent ou par région. D'autres encore notent le pays d'origine, mais ne demandent pas à la personne concernée si elle en a la nationalité, ou si elle n'y a éventuellement vécu qu'un temps avant de poursuivre sa migration vers la Suisse. En outre, l'origine des requérants peut dépendre aussi de l'offre du service auquel ils s'adressent ou de la langue qui y est pratiquée. Ces éléments peuvent être sources de distorsions quant aux pays d'origine mentionnés dans certaines réponses. Mais comme les services interrogés visent différents groupes cibles et ont divers domaines d'activité, on ne peut pas parler d'une focalisation unilatérale sur certains pays.

Les 27 services interrogés qui ont été en mesure de fournir des informations sur les pays d'origine de leurs clients ont cité principalement des pays d'Europe méridionale et orientale (du sud). La Passantenhilfe ainsi que le service municipal d'action sociale à Berne ont souligné expressément que les requêtes en provenance d'Europe orientale sont plus nombreuses que celles en provenance d'Europe méridionale.

Le pays le plus cité a été l'**Espagne** (17 fois). Les interlocuteurs ont toutefois précisé à plusieurs reprises qu'il ne s'agissait pas toujours d'Espagnols de naissance, mais fréquemment de Latino-Américains – ayant souvent la double nationalité – qui avaient vécu en Espagne pendant une période prolongée avant de poursuivre leur migration vers la Suisse à la suite d'une perte d'emploi.

L'**Italie** a été citée seize fois. Il a toutefois été précisé à cet égard, d'une part, que les requêtes en provenance d'Italie étaient moins nombreuses que celles en provenance d'autres pays et, d'autre part, que les clients venaient certes d'Italie, mais n'en étaient souvent pas originaires: généralement ressortissants d'Etats tiers, ils avaient travaillé en Italie puis perdu leur emploi, ce qui les avait incités à migrer vers la Suisse.

Treize services ont indiqué avoir reçu des personnes venues de **Roumanie**. Onze ont cité le **Portugal**. Un des services interrogés a précisé que les per-

sonnes en provenance du Portugal pouvaient aussi être natives du Brésil. L'interlocutrice de la mission catholique de langue portugaise à Berne a souligné en revanche qu'elle n'accueillait que de rares Brésiliens puisque le flux migratoire à l'heure actuelle allait plutôt du Portugal vers le Brésil, où la situation économique était meilleure, et non l'inverse.

Parmi les autres pays d'origine, la **Pologne** a été citée neuf fois, la **Bulgarie** huit fois. Ont également été cités l'**Allemagne** (6), la **Hongrie** (5), la **Slovaquie** (3), la **France** (3), le **Danemark** (2), et enfin l'**Autriche**, la **Lituanie**, la **Tchéquie**, la **Grèce**, l'**Angleterre**, la **Belgique**, les **Pays-Bas**, la **Lettonie** (une fois chacun). Par ailleurs, deux services ont été sollicités par des requérants originaires des Balkans occidentaux – où seule la Croatie est membre de l'UE. Il est intéressant de noter que les pays scandinaves ont été peu cités.

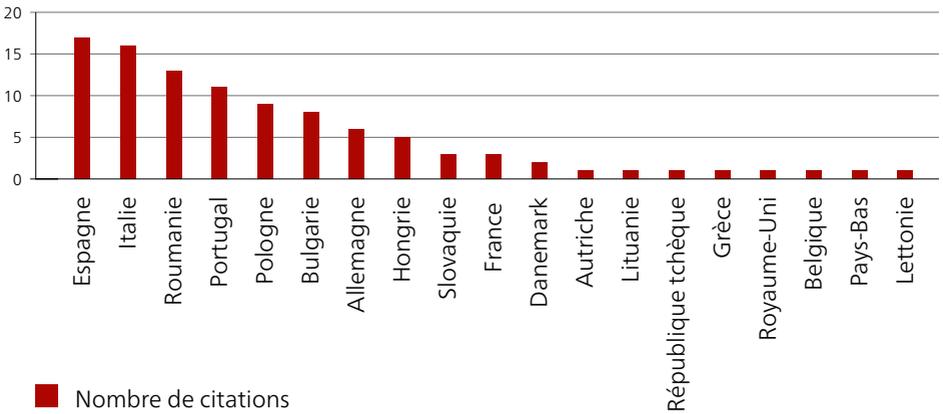


Illustration 5: pays d'origine des travailleurs migrants de l'UE en Suisse

Pour les motifs susmentionnés, le nombre de fois où les pays d'origine ont été cités n'est pas forcément corrélé au nombre réel de travailleurs migrants originaires de ces pays en Suisse. Mais à partir des pays les plus souvent cités, on peut déduire de quels Etats membres de l'UE proviennent les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'aide en Suisse.

En outre, comme indiqué *supra*, les travailleurs migrants ne sont pas exclusivement des ressortissants de l'UE. Un certain nombre de personnes ori-

ginaires d'Etats tiers viennent rechercher un emploi en Suisse après avoir éventuellement vécu dans un Etat membre de l'UE: elles séjournent alors en Suisse en tant que sans-papiers.

Les intéressés interrogés avaient les nationalités suivantes: albanaise/italienne (double nationalité), portugaise, bolivienne/espagnole (double nationalité), équatorienne/espagnole (double nationalité), roumaine (deux personnes), bulgare (deux personnes), polonaise.

Ana María García*

55 ans, double nationalité équatorienne/espagnole

Trois entretiens ont été menés avec Ana María García: le premier une semaine après son arrivée en Suisse, alors qu'elle était à la recherche de solutions pour s'y installer et contactait divers services d'accueil à cet effet, le deuxième un mois et demi plus tard et le dernier encore trois semaines plus tard.

Ana María García avait émigré en Espagne seize années auparavant. Elle y vivait avec son conjoint et ses enfants. A présent, les enfants sont adultes et ont quitté le pays. Le conjoint est décédé il y a neuf ans. Ana María García tenait en Espagne une petite cafétéria. Avec la crise économique, elle a dû y renoncer et a travaillé comme aide-soignante dans un home pour personnes âgées. Ayant perdu cet emploi aussi et comme plus rien ne la retenait en Espagne, elle a décidé de venir en Suisse pour tenter d'y refaire sa vie. Elle avait entendu dire

beaucoup de bien de la Suisse et, à l'automne 2013, elle avait passé quelques semaines chez des connaissances à Berne. Comme elle espérait pouvoir vivre mieux en Suisse qu'en Espagne, elle a choisi de tourner la page définitivement et de tenter sa chance dans un nouveau pays.

Une semaine après son arrivée, elle s'est adressée à une organisation d'aide pour trouver un emploi et un logement ainsi que pour apprendre la langue. Elle est très motivée et très confiante. «Le plus difficile pour moi, c'est la langue. En ce moment, je me sens vraiment sous pression, j'ai de fortes migraines, des vertiges. C'est ce qui m'a conduite aux urgences à l'hôpital. J'y ai été remarquablement soignée. Maintenant j'essaie de trouver mes repères, de voir les possibilités que j'ai. J'espère qu'ici on va m'aider. Moi aussi j'aime bien aider. Je suis bien décidée à rester et à tout tenter. Pour moi, retourner en Espagne est exclu. Mais je ne peux pas rester éternellement chez les connaissances qui m'hébergent. Je

recherche un autre logement. J'ai entendu parler d'un endroit où l'on peut passer la nuit pour cinq francs. Je vais aller voir demain. Mais j'aimerais louer un appartement où je puisse rester. Pour le moment je n'ai pas encore d'accès à Internet, alors c'est difficile de trouver un travail ou un logement. Je recherche aussi un cours d'allemand que je pourrais suivre jusqu'à ce que je trouve un emploi. Je suis prête à faire n'importe quel travail, même dans le nettoyage, n'importe quoi. Ce qu'il me faut, c'est un emploi, pour pouvoir obtenir une autorisation de séjour. C'est un peu compliqué. Ils exigent une autorisation B pour vous donner du travail. Hier j'ai téléphoné à une entreprise de nettoyage. Ils m'ont demandé si j'avais une autorisation de séjour car, sans autorisation de séjour, ils ne pouvaient pas m'embaucher. Il faut juste que je trouve un travail. Après, je pourrai louer un appartement. C'est le plus important. Mais sans parler la langue, c'est compliqué.»

Lors de la rencontre suivante, un mois et demi plus tard, Ana María García a déchanté et ses espoirs de s'établir rapidement en Suisse se sont envolés. «Là, ça fait déjà un mois et demi que je cherche un emploi. On m'a dit plusieurs fois qu'on me rappellerait. Pour un travail en cuisine, on m'a même dit que ce n'était pas grave si je ne parlais pas l'allemand. Puis plus personne ne s'est

manifesté. Je suis même allée en Autriche, parce que j'ai entendu dire qu'il y avait beaucoup de travail là-bas et que la vie était moins chère qu'en Suisse. J'ai demandé dans un home pour personnes âgées s'ils avaient un poste pour moi. Mais sans parler l'allemand, je n'ai aucune chance. J'ai tout essayé. Il y a une organisation qui me donne un peu d'argent et de quoi manger, une autre qui me permet d'aller sur Internet. Je donne un coup de main dans une cantine à midi et ça me permet de manger gratuitement. J'aime bien aider. Je ne veux pas demander l'aumône. Je suis aussi un cours d'allemand. Mais je n'arrive pas à me concentrer. A mon âge et dans ma situation, ça ne rentre pas.

J'ai été à la mairie et là on m'a dit que si je ne gagnais pas 2500 francs par mois, je n'obtiendrais pas d'autorisation de séjour. Il me faut aussi l'assurance-maladie. Je ne sais pas. Je ne vois pas d'avenir ici. Je dois aussi penser à ma santé. J'aimerais bien retourner en Equateur. Là-bas j'ai au moins ma maison. Mes enfants ne savent rien de ma situation. Ce serait à moi de les aider. Je ne veux pas qu'eux soient obligés de m'aider.»

Trois semaines plus tard, grâce à l'aide financière de connaissances, Ana María García avait pu prendre un billet d'avion pour l'Equateur. Une organisation non gouvernementale lui avait donné en

outre un petit pécule pour couvrir les frais * Nom modifié
de voyage et les premiers jours après son
retour au pays. Elle espérait pouvoir
gagner sa vie en Equateur, dont elle
maîtrise la langue et où elle a un toit.

5.2 Moteurs de la migration

Dans la grande majorité des cas, même pour les travailleurs migrants de l'UE, la migration n'est pas déclenchée par un seul facteur, mais par une multitude de facteurs présents à la fois dans le pays d'origine et dans le pays de destination. Les réponses des services interrogés ainsi que des personnes directement concernées permettent de distinguer entre les facteurs inhérents au pays d'origine et ceux inhérents au pays de destination. Le principal moteur, cité par quasiment toutes les institutions et tous les intéressés interrogés, est le désir d'une vie meilleure – que ce soit grâce à un emploi ou grâce au soutien de services gouvernementaux ou non gouvernementaux.

Situation économique dans le pays d'origine

Parmi les facteurs inhérents au pays d'origine, les personnes directement concernées ont cité à plusieurs reprises la situation économique globalement dégradée. Plusieurs d'entre elles n'avaient encore jamais eu d'emploi fixe ou l'avaient perdu et, après des mois de recherches infructueuses, elles s'étaient résignées à émigrer. D'autres avaient au moins un emploi à temps partiel mais, ayant du mal à subvenir à leurs besoins avec ce revenu, elles s'étaient tournées vers l'étranger dans l'espoir de meilleures perspectives. Les services interrogés comme les personnes directement concernées ont indiqué à plusieurs reprises qu'au fond, le désir était de vivre dans le pays d'origine. La décision d'émigrer – prise parfois sur la base de projections peu réalistes – intervient dès lors que toutes les possibilités ont été épuisées dans le pays d'origine et que les perspectives d'améliorer son niveau de vie sont jugées meilleures à l'étranger.

Un service a mentionné en outre des organisations assimilables à des trafiquants qui, à partir des pays d'Europe orientale principalement et contre des sommes d'argent importantes, feraient venir des personnes en Suisse

en leur promettant un emploi. Une fois ces personnes arrivées en Suisse, on leur donnerait au mieux une adresse où passer quelques nuits, mais en aucun cas un emploi.

Trois institutions ont dit soupçonner que certaines personnes ne recherchaient pas vraiment un emploi, mais avaient plutôt pour objectif d'exploiter à tour de rôle les offres d'assistance des différents services d'accueil.

Réseaux sociaux

Très souvent, lorsque les personnes avaient finalement décidé de venir en Suisse, il est apparu que les réseaux sociaux étaient un facteur décisif. Ce facteur a aussi été fréquemment cité dans l'étude sur les motifs de l'immigration en provenance de l'UE-25/AELE vers la Suisse. Cinq des personnes directement concernées avaient des connaissances ou des proches en Suisse qui pouvaient les héberger pendant un certain temps. En outre, de nombreuses informations sur les possibilités d'emploi et/ou d'aide se transmettent par le biais de ces canaux informels et contribuent à ce que la destination choisie soit la Suisse plutôt qu'un autre pays. Une personne avait épousé un Allemand en Suisse et espérait désormais pouvoir faire sa vie en Suisse ou en Allemagne.

Expériences migratoires antérieures

Trois personnes avaient déjà été une ou plusieurs fois en Suisse par le passé et certaines y avaient déjà travaillé. Il était donc logique pour elles d'y revenir.

Deux des services interrogés ont indiqué que des personnes qui avaient vécu en Suisse pendant de longues années étaient reparties dans leur pays d'origine, notamment le Portugal, l'Italie ou l'Espagne. Mais la crise économique avait poussé certaines d'entre elles à refaire le chemin inverse.

Huit des personnes directement concernées avaient déjà recherché un emploi et/ou un revenu plus élevé dans d'autres Etats membres de l'UE/AELE. Une personne avait travaillé dans un pays de destination extérieur à l'UE/AELE. Enfin, six des personnes directement concernées étaient déjà migrantes depuis longtemps et étaient allées de pays en pays dans l'espoir de trouver de meilleures opportunités. Ces personnes semblaient n'avoir trouvé des perspectives à long terme ni dans leur pays d'origine, ni dans

d'autres Etats membres de l'UE, de sorte qu'elles étaient sans cesse incitées à repartir pour trouver quelque part un point de chute et un emploi fixe. Mais à la date de l'entretien, elles n'y étaient pas parvenues en Suisse non plus. Ces parcours migratoires au long cours, souvent d'apparence aléatoire, semblent se multiplier parmi les travailleurs migrants.

Autres facteurs

Une personne a indiqué que l'infrastructure et le climat en Suisse lui plaisaient et qu'elle avait entendu dire beaucoup de bien de la Suisse dans les médias.

Mihai Florescu*, Dimitar Blago* et Alexandru Balan*

25 ans, Roumanie; 24 ans, Bulgarie; 40 ans, Roumanie

Les trois hommes passent cette froide journée d'hiver dans une structure d'accueil pour personnes précaires. Ils parcourent l'UE depuis pas mal de temps à la recherche d'un emploi, de sorte qu'ils se connaissent.

Mihai Florescu, un Rom, parle bien l'espagnol. Il raconte: «J'ai passé une année en Espagne, où j'ai fait divers petits boulots. Comme je ne trouvais plus de travail, je suis rentré en Roumanie. En Roumanie et en Espagne, je travaillais sur des chantiers. Mais en ce moment il y a de la neige en Roumanie, tous les chantiers sont arrêtés. Ça va durer encore quelques mois, c'est sûr. Pendant ce temps, j'aimerais bien rester à l'étranger et travailler et après rentrer. En Roumanie, j'ai ma femme et mes deux enfants. Ma femme ne

travaille pas. Là, ça fait une semaine et demie que je suis en Suisse. Je peux dormir dans un centre d'hébergement d'urgence. Un autre organisme nous donne à manger, mais le pain est dur, la nourriture est périmée. Dans ce centre d'hébergement, on nous met même à la porte. Ici les gens sont racistes. On a aussi des problèmes avec la police. Ils disent qu'on vole et qu'on a de l'argent. Mais tous les Roms ne sont pas des voleurs. Moi, je n'ai rien. Je n'ai même pas l'argent qu'il faut pour repartir en Roumanie. Je vis à 250 km de Bucarest. Si on me donne un billet jusqu'à Bucarest, je me demande bien comment je vais rentrer chez moi. Je ne peux pas non plus arriver les mains vides. Mes enfants ont 7 et 9 ans. Je ne peux pas rentrer sans leur apporter au moins quelques friandises. J'aimerais bien travailler ici, mais je ne trouve pas de job. Si je ne trouve rien ces prochains jours, je me débrouillerai comme je pourrai pour rentrer en Roumanie.»

Dimitar Blago: «En Bulgarie, j'ai été à l'école jusqu'à la septième. C'est tout. Ma famille est très pauvre. On n'a même pas de quoi s'acheter des cigarettes. Je n'ai pas trouvé de travail là-bas. J'ai encore ma famille en Bulgarie et une sœur à Milan. Mais je n'ai plus de contact avec personne. Ça fait déjà quelques années que j'ai quitté la Bulgarie. J'ai été en Autriche, trois ans en Allemagne, et l'année dernière j'ai déjà passé deux mois en Suisse. En Allemagne, j'ai travaillé dans le nettoyage. Je suis revenu ici il y a une semaine. En Suisse, la vie et les aides sont meilleures qu'en Autriche. Je peux dormir chez des connaissances, prendre une douche, et ils me donnent de quoi manger et de l'argent pour les cigarettes. Je n'ai pas besoin de grand-chose. J'ai l'intention d'aller à Genève avec deux amis. Ce sera la première fois. Histoire de voir quelle aide on peut avoir là-bas. Je n'ai pas de but. Je passe mon temps à attendre. Peut-être que Dieu va me faire un signe. Sans autorisation de séjour, sans assurance-maladie et sans bien parler l'allemand, c'est presque impossible de trouver un emploi quand on vient de Bulgarie en Suisse. En Allemagne c'est plus facile. Et puis là-bas je connais des gens qui peuvent m'aider. J'ai juste besoin d'un travail, après je me débrouillerai tout seul. Je ne repartirai pas en Bulgarie. Les gens sont tellement racistes là-bas.»

Alexandru Balan a quitté la Roumanie pour la première fois il y a six ans, afin de

chercher un emploi: «En Roumanie, je travaillais sur des chantiers. Comme il n'y avait plus de travail, je suis parti. En Italie, en Autriche et en Allemagne, j'ai travaillé sur des chantiers et en cuisine. Très vite, je n'ai plus eu de travail, alors j'ai continué ma route. Je suis même rentré en Roumanie pour chercher du travail, mais sans succès. Maintenant mon passeport est périmé et il faut que je me procure de nouveaux papiers. Ça coûte 80 euros. Mais je n'ai pas d'argent. En réalité, j'aimerais travailler pour gagner de l'argent et pouvoir rentrer en Roumanie. Là-bas, je pourrai me faire faire de nouveaux papiers d'identité. Mais comme mon passeport est périmé, ces dernières semaines, j'ai juste pu travailler quelques heures au noir. Maintenant je me débrouille, je dors dans des centres d'hébergement d'urgence. Mais ça ne peut durer que quelques nuits. La nourriture, ce sont aussi des organisations d'aide qui me la donnent. Au fond, j'aimerais bien vivre en Roumanie. Mais quand on travaille un mois là-bas, on gagne entre 200 et 300 euros. On ne peut pas survivre avec ça. C'est trop peu, ça ne suffit même pas pour manger. Je travaille dix à douze heures par jour pour toucher 200 euros à la fin du mois. C'est une catastrophe. En Italie ça ne va pas bien non plus maintenant, avant c'était mieux. Maintenant on n'y trouve plus de travail non plus. D'ailleurs même les Italiens et les Espagnols viennent en Suisse. Pour eux aussi c'est difficile en ce moment.»

Les trois hommes viennent depuis plusieurs jours dans cette structure d'accueil. On soupçonne que, comme d'autres personnes qui s'y rendent toujours ensemble pour manger, ils pourraient être actifs dans le milieu de la prostitution. La structure d'accueil ne peut pas leur procurer d'emploi. Quant aux centres d'hébergement d'urgence, ils n'acceptent les travailleurs migrants que

pour quelques nuits. Les trois hommes vont donc bientôt devoir chercher d'autres solutions.

* Nom modifié

5.3 Conditions de vie

Ce qui caractérise les travailleurs migrants, c'est l'incertitude quant à la suite de leur séjour en Suisse – principalement en termes d'autorisation, de logement et d'emploi. Cela a un impact sur les conditions de vie des personnes concernées.

Régions de séjour en Suisse

Les retours des services interrogés ainsi que des associations cantonales de la Croix-Rouge laissent à penser que les lieux de séjour des travailleurs migrants de l'UE en Suisse ont tendance à se concentrer sur les grandes villes. Certes, dans l'agriculture par exemple, on rencontre des travailleurs migrants au sens de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille; mais, si elles ne rentrent pas dans leur pays d'origine, ces personnes gagneront les zones urbaines dès que leur emploi aura pris fin. D'une part, il est plus facile de trouver un logement et du travail en ville, car l'offre y est plus abondante et le contrôle social moindre. D'autre part, les bus, les trains ou les avions desservent le plus souvent les villes, où l'offre de conseil et d'assistance est aussi plus vaste. Deux services ont indiqué en outre que selon eux, les travailleurs migrants étaient plus nombreux à séjourner dans les cantons frontaliers que par exemple en Suisse centrale. La langue maternelle peut également avoir un impact sur la région linguistique choisie: ainsi, il a été signalé que les personnes parlant des langues latines avaient tendance à se diriger vers la Suisse romande ou le Tessin.

Profil

Les services d'accueil interrogés ont estimé que les requérants se situaient le plus souvent dans la tranche d'âge de 20 à 45 ans, avec quelques cas isolés de personnes plus jeunes ou plus âgées et quasiment pas de mineurs. Certains des travailleurs migrants de plus de 45 ans ont déjà séjourné en Suisse précédemment, sont rentrés dans leur pays d'origine puis revenus en Suisse pour divers motifs – par exemple parce qu'ils n'ont pu atteindre le niveau de vie qu'ils espéraient ou ont perdu leur emploi dans leur pays d'origine, ou encore pour pouvoir soutenir financièrement leurs enfants (ces derniers ayant éventuellement déjà achevé leur formation mais ne trouvant pas d'emploi en raison du taux de chômage élevé des jeunes).

Les personnes directement concernées qui ont été interrogées étaient en majorité dans cette classe d'âge. Trois personnes âgées de 45, 48 et 55 ans faisaient partie du groupe des travailleurs migrants les plus âgés.

Selon les services interrogés, le niveau de formation de leurs clients est souvent faible voire inférieur à la formation post-obligatoire, car les personnes hautement qualifiées ont davantage de chances de trouver un emploi et davantage de possibilités de recherche, de sorte qu'elles sont moins souvent contraintes de demander de l'assistance.

Parmi les personnes directement concernées, aucune n'avait de diplôme universitaire. Quatre avaient suivi une formation professionnelle et cinq étaient allées à l'école pendant quelques années ou avaient achevé leur scolarité obligatoire.

Conditions de séjour

Aucune des personnes interrogées ne disposait d'un titre de séjour en Suisse. Comme le fait d'être titulaire d'une telle autorisation était un critère d'exclusion pour la présente étude, il n'y a là rien de surprenant en soi. On a noté en revanche les difficultés¹⁰⁶ mentionnées par les personnes pour obtenir un titre de séjour en Suisse alors même qu'elles étaient ressortissantes de l'UE. L'absence d'autorisation avait des répercussions sur la re-

¹⁰⁶ Voir chapitre 5.6 (Difficultés et obstacles).

cherche d'un emploi et d'un logement ainsi que sur la situation financière de ces personnes en Suisse.

Situation familiale

Seuls trois des travailleurs migrants de l'UE qui ont été interrogés étaient célibataires. Le conjoint d'une de ces personnes était décédé, mais elle se sentait obligée de soutenir ses enfants, déjà adultes. Deux femmes étaient venues en Suisse avec leurs enfants, afin de leur assurer une meilleure éducation. Quatre hommes avaient leur femme et leur-s enfant-s à l'étranger et souhaitaient les soutenir financièrement. Trois d'entre eux considéraient que leur centre d'intérêt était toujours dans leur pays d'origine, auprès de leur famille.

Les services d'accueil ont remarqué que les hommes seuls ont davantage tendance à se manifester que les femmes seules. On voit aussi des groupes de personnes migrer ensemble. Plusieurs services ont souligné par ailleurs qu'ils accueilleraient moins de familles, mais que celles-ci étaient dans des situations particulièrement difficiles et avaient davantage besoin d'assistance que les migrants isolés.

Réponses aux besoins élémentaires

D'une manière générale, toutes les personnes interrogées vivaient à la limite du seuil de pauvreté ou en-dessous. Les personnes qui travaillaient parvenaient à subvenir à leur alimentation et à leurs besoins élémentaires principaux grâce à leur salaire. Celles qui étaient en recherche d'emploi s'adressaient fréquemment à des services d'accueil ou des œuvres d'entraide ecclésiastiques lorsque leurs moyens financiers ne suffisaient pas pour acheter de la nourriture ou lorsqu'elles les avaient consacrés à payer un hébergement d'urgence.

Plusieurs services d'accueil interrogés ont dit supposer que certains travailleurs migrants de l'UE qui n'avaient pas (encore) trouvé d'emploi étaient très bien informés des offres d'assistance et y recouraient de manière ciblée pour subvenir à leurs besoins élémentaires – par exemple nuitée et petit déjeuner dans un centre d'hébergement d'urgence, déjeuner dans une structure religieuse et dîner dans le cadre d'une troisième offre. Dès que les possibilités étaient épuisées quelque part, ces personnes poursuivaient leur migration pour en trouver ailleurs.

Logement

Comme indiqué *supra*, six des personnes interrogées pouvaient être hébergées pendant un certain temps chez des amis, des connaissances ou des proches. Selon les services d'accueil interrogés, ces possibilités d'hébergement chez des particuliers étaient sans doute plus ou moins nombreuses selon le nombre de personnes originaires des pays concernés, la durée de leur séjour en Suisse et leur degré d'intégration. D'autres personnes passaient la nuit dans des centres d'hébergement d'urgence ou des lieux publics. Mais toutes ont exprimé le souhait de trouver une solution d'hébergement durable et indépendante et beaucoup rencontraient des difficultés à régler elles-mêmes leur problème de logement. De simples obstacles pratiques, comme le fait de ne pas avoir accès à Internet pour chercher un appartement ou l'inexpérience en matière de sites de recherche, compliquaient le processus. Faisaient en outre défaut à ces personnes soit les ressources financières nécessaires pour louer une chambre ou un appartement, soit une autorisation de séjour en Suisse, ce qui constituait un obstacle supplémentaire dans leur recherche.

Travail

Trois personnes avaient un emploi à temps partiel, mais qui ne suffisait pas pour subvenir à leurs besoins en Suisse. Cinq autres se débrouillaient en Suisse et, pour certaines, dans d'autres Etats membres de l'UE grâce à de petits boulots. Seule une personne n'avait jamais travaillé en Suisse.

Pour tous les travailleurs migrants de l'UE qui ont été interrogés, l'emploi ou la recherche d'emploi constituait un élément central de leur séjour en Suisse. A la question de savoir ce qui pourrait améliorer leur situation en Suisse, tous ont répondu que s'ils avaient un travail, ils pourraient subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Plusieurs personnes ont indiqué explicitement vouloir non pas être assistées par des œuvres d'entraide, mais avoir la possibilité de gagner leur vie en travaillant. Or tant que les personnes n'ont pas un emploi qui leur permette de subvenir à leurs besoins en Suisse, il est impossible pour elles de régler durablement les problèmes auxquels elles sont confrontées dans d'autres domaines.

Il est intéressant de noter que la plupart des services d'accueil interrogés prennent explicitement leurs distances par rapport à la recherche d'emploi.

Quelques-uns distribuent des listes d'agences de placement de personnel ou de sites de recherche d'emploi. Le centre de conseil Triio à Berne est spécialisé dans l'aide à la préparation de candidatures ainsi qu'à la recherche d'emploi dans la presse et sur Internet.¹⁰⁷ En revanche, aucun des services interrogés n'est en contact direct avec des employeurs à des fins de placement. La recherche d'emploi sera examinée plus en détail au chapitre suivant.

Radka et Ioana Keller*

Une mère de famille de 48 ans, originaire de Bulgarie, et sa fille de 18 ans

Radka et Ioana viennent régulièrement dans un centre d'accueil pour personnes en difficulté. Radka connaît bien les membres du personnel et plaisante avec eux. C'est là qu'elle a rencontré son époux, un Allemand, avec qui elle s'est mariée en Suisse il y a trois mois.

«J'ai passé ma maturité et suivi une formation en soins. Je suis mère célibataire. En Bulgarie, j'ai élevé trois enfants. Mon fils aîné fait des études aux Etats-Unis, mon autre fils vit à Stuttgart. Tous deux sont autonomes, je n'ai plus à m'en occuper. Ça fait treize ans que je parcours l'Europe, où j'ai davantage de possibilités qu'en Bulgarie. J'ai déjà été en Espagne, en Italie, en Allemagne, à Londres... J'ai aussi brièvement travaillé ici en Suisse. Ma fille est scolarisée à Bienne en ce moment. J'aimerais lui offrir une bonne éducation et une vie meilleure. Pour

qu'elle soit indépendante. Mais l'école est très chère, je n'ai pas les moyens. Si je n'arrive pas à payer, ma fille ne pourra pas continuer dans cette école. Mon mari touche un peu d'aide sociale, mais ça ne suffit pas pour nous. Ça fait des mois que je cherche un emploi. J'ai même fait traduire mes diplômes; j'ai passé un test d'allemand et un examen pour faire reconnaître mon diplôme en Suisse. Mais je les ai ratés à un cheveu. J'ai déjà fait toutes sortes de choses pour gagner de l'argent. Dans l'agriculture, dans une laverie... Là, on ne m'a pas versé mon salaire. Alors j'ai porté plainte, l'affaire est en cours. A présent, mon mari nous donne un peu d'argent. Mais il est lui-même dans une situation difficile et ne travaille pas. Pour moi, c'est très frustrant de ne pas trouver d'emploi. Je parle dix langues, j'ai une expérience professionnelle dans tellement de domaines! J'ai rédigé un CV et j'ai envoyé 200 candidatures cette année. Mais je ne reçois que des refus. Si je ne trouve vraiment rien en Suisse, il faudra que je

107 www.triio.ch/angebot.

cherche dans un autre pays. Maintenant j'ai demandé le passeport allemand. J'espère obtenir bientôt la nationalité allemande. Dans ce cas, j'irai en Allemagne pour chercher du travail. Nulle part je n'ai eu autant de difficultés qu'en Suisse pour trouver un emploi, et nulle part on ne m'a traitée aussi mal qu'ici. Même l'église est raciste envers moi. En Bulgarie non plus, je ne vois aucune perspective pour ma fille et moi.»

Radka a demandé de l'aide à de multiples organisations. Elle a reçu une aide financière, on l'a conseillée et on l'a

accompagnée dans la préparation d'un dossier de candidature. Pourtant, l'année dernière, elle n'est pas arrivée à trouver une solution satisfaisante pour elle. Aussi n'a-t-elle plus guère d'espoir d'arriver à vivre en Suisse dans de bonnes conditions.

* Nom modifié

5.4 Domaines de recherche d'emploi et ressources

Au sein de l'UE, il existe de nombreux réseaux de placement de personnel et, selon le secteur et le parcours de formation, une part plus ou moins importante des collaborateurs est recrutée directement à l'étranger.¹⁰⁸ Un grand nombre de sites Internet proposent des postes dans l'Europe entière. Pourtant, la plupart des personnes directement concernées étaient venues en Suisse «au petit bonheur la chance», afin d'y chercher un emploi. Plusieurs avaient entendu dire qu'il était plus facile qu'ailleurs d'en trouver un. Une personne s'était vu proposer un poste par l'intermédiaire de connaissances déjà établies en Suisse. Les institutions interrogées ont elles aussi souligné que les travailleurs migrants recherchaient rarement un emploi à partir de l'étranger. Seul un centre de conseil sur les questions de migration reçoit parfois des courriers électroniques de l'étranger par lesquels les personnes se renseignent sur la situation de l'emploi en Suisse. Quelques structures supposent que bien des difficultés rencontrées par les travailleurs migrants dans leur recherche d'emploi résultent de l'inadéqua-

108 Morlok et al. 2013.

tion de leur stratégie. Si les personnes recherchaient un emploi à l'étranger depuis leur pays d'origine au lieu de partir à l'aventure et sans la moindre certitude, beaucoup de ces difficultés pourraient être évitées.

Secteurs

Les institutions et les personnes directement concernées ont été interrogées sur les secteurs où les travailleurs migrants recherchaient un emploi. Les secteurs de la **construction**, de l'**agriculture**, de la **restauration** et du **nettoyage** ont été les plus fréquemment cités. Mosimann mentionne en outre le travail dans des **ménages privés**, par exemple la garde d'enfants ou les soins à domicile.¹⁰⁹ Il existe également des personnes qui recherchent avant tout une source de revenus, quel que soit le secteur, et d'autres qui ne trouvent pas d'emploi correspondant à leur formation et sont prêtes à changer de secteur.

Le secteur de la construction concerne presque exclusivement les hommes et, pendant les mois d'hiver, la demande de personnel régresse fortement. La conjoncture joue aussi un rôle, de sorte qu'il s'avère difficile de trouver un emploi sûr et à durée indéterminée dans ce secteur. Un minimum d'expérience est en outre fréquemment exigé. Par ailleurs, les différents corps de métiers se répartissent plus ou moins selon les nationalités. Dès lors, en s'appuyant sur les réseaux sociaux et grâce à la pratique d'une langue commune, les personnes originaires d'un même pays ont davantage de facilité à trouver un emploi dans le même domaine.

Dans le secteur de l'agriculture, les besoins de personnel à caractère saisonnier sont couverts en grande partie par des personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée.¹¹⁰ Ont été spécifiquement citées à cet égard la cueillette des fraises, la récolte des asperges ainsi que les vendanges.

Trois femmes ont indiqué avoir déjà travaillé dans les **soins** et rechercher à nouveau un emploi dans ce domaine notamment.

¹⁰⁹ Mosimann 2014: 27.

¹¹⁰ Autorisation L pour trois mois à un an maximum selon la durée du contrat de travail.

Les travailleurs migrants acceptent par ailleurs le **travail au noir**, soit pour avoir moins de charges à payer, soit parce qu'il ne leur est pas délivré d'autorisation de séjour en raison de la faiblesse de leurs revenus. La **prostitution** féminine et, dans une moindre mesure, masculine est également une source de revenus. Une institution a souligné que pour les femmes, il était même plus facile de trouver un emploi dans la prostitution que dans d'autres secteurs. Selon elle, le réseau d'aide était beaucoup plus développé, les offres de conseil et les solutions d'hébergement spécialisées étaient plus nombreuses que dans d'autres secteurs pour les travailleuses migrantes et il semblait même parfois plus facile d'obtenir un titre de séjour.

Expérience professionnelle, compétence linguistique et réseaux sociaux

Les ressortissants de l'UE interrogés disposaient tous de ressources importantes. Certains d'entre eux avaient des connaissances de base dans plusieurs langues (jusqu'à dix), ils avaient déjà travaillé dans divers secteurs et savaient s'informer rapidement sur les offres d'assistance, ce qui leur avait permis de parcourir l'Europe parfois depuis des années. Les contacts sociaux étaient efficaces et fortement mis à contribution. Deux services ont dit supposer que les réseaux sociaux avaient tendance à être moins développés pour les personnes originaires d'Europe orientale que pour celles originaires d'Europe occidentale, en particulier d'Espagne, du Portugal et d'Italie: les ressortissants de ces pays ont en effet constitué de longue date des communautés importantes en Suisse.

Les personnes recherchaient un emploi en s'adressant à des agences de placement de personnel en Suisse, par l'intermédiaire de connaissances, sur Internet, en envoyant des candidatures spontanées ou en se rendant directement chez des employeurs potentiels. Ce qui leur faisait défaut néanmoins, c'était soit l'expérience professionnelle et/ou des diplômes reconnus, soit, lorsqu'elles disposaient d'une expérience professionnelle qualifiée dans leur pays d'origine, la compétence linguistique.

Marta Pérez*

38 ans, double nationalité bolivienne/
espagnole

Marta Pérez a quitté il y a 18 ans sa Bolivie natale. Elle a vécu pendant dix ans en Espagne, où elle a travaillé comme aide-soignante. Après avoir perdu son emploi il y a trois ans, elle a travaillé au noir pour un salaire mensuel de 600 euros, toujours en Espagne.

«Je suis mère célibataire et j'ai un fils de neuf ans. J'aimerais lui offrir une bonne éducation. L'éducation en Suisse est meilleure qu'en Espagne. Il y a quatre mois, je suis donc venue pour la première fois en Suisse. J'ai des amis boliviens que j'ai retrouvés sur Facebook. Nous avons perdu le contact, car ça faisait très longtemps que j'avais quitté la Bolivie. Ils m'ont dit qu'ici, il y avait du travail et qu'avec mon passeport espagnol, je pourrais trouver un emploi en tant que ressortissante de l'UE et mener une vie tranquille.

Voilà pourquoi je suis venue. Franchement, je me suis lancée à l'aventure. Je n'ai ni logement, ni travail. J'ai commencé par passer deux mois ici. Mes amis m'ont trouvé un emploi. Mais les employeurs ne veulent pas faire de contrats de travail, à cause des charges. J'aimerais bien être en Suisse légalement. J'aimerais avoir une assurance, payer des impôts, cotiser à la

caisse de pension – comme tout le monde. Mais il nous faut aussi de l'argent. Mon objectif, c'était de faire venir mon fils. Il m'a rejointe au bout de deux mois. Je me suis informée auprès du centre de conseil pour les sans-papiers. Là-bas, on m'a dit qu'il pouvait aller à l'école. Maintenant il est en classe d'intégration. Comme j'ai commencé à travailler, nous nous installons petit à petit. Je vais essayer de louer un appartement et de faire pression pour obtenir un bon contrat de travail. J'ai un contrat de travail, je suis dans le nettoyage. Mais ce qui m'inquiète, c'est que l'on ne me donne quand même pas d'autorisation de séjour. Mon contrat est à durée indéterminée, mais seulement pour dix-huit heures par semaine. On m'a dit que ce n'est pas assez, qu'il me faut plus d'heures, que je dois gagner 3000 francs pour obtenir une autorisation de séjour. Mais je gagne seulement un peu plus de la moitié. L'entreprise est récente, elle démarre et ils ne peuvent pas encore me donner davantage d'heures. Ils disent qu'à partir de 2014, ils vont se développer. Je cherche à travailler par ailleurs avec l'aide d'amis. Chercher moi-même, c'est difficile, car je n'ai pas d'accès à Internet. La question que je me pose, c'est: est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux que je cotise un peu en Suisse, même si ce n'est pas beaucoup tant que mon contrat reste à dix-huit heures, plutôt que de ne pas cotiser du tout? J'aimerais avoir une

autorisation de séjour pour pouvoir louer un appartement. Mon salaire me permet de payer un loyer pour vivre seule avec mon fils. Actuellement nous sommes chez des amis. Mais ils ont un appartement de deux pièces et demie. On manque de place. Mais je ne peux pas non plus vivre dans la rue.

Sans autorisation de séjour, je n'ai aucune marge de manœuvre. La langue aussi complique la recherche d'emploi. Si je parlais un peu l'allemand ou l'anglais, j'élargirais mes recherches. Je ne peux pas travailler comme aide-soignante en Suisse sans parler la langue. C'est pourquoi j'essaie d'apprendre l'allemand. Après, j'aimerais faire reconnaître mon diplôme d'aide-soignante. J'ai aussi été à l'ambassade d'Espagne. L'assistante sociale là-bas m'a donné une brochure d'information sur nos droits et sur les

démarches de recherche d'emploi.

C'est seulement pour mon fils que je me bats afin de rester ici. En Espagne j'avais une vie tranquille. J'ai dû tout laisser derrière moi, l'appartement où nous vivions. Ici je n'ai rien. S'il n'y avait pas mon fils, je serais déjà repartie. Mais lui, il a plus de possibilités ici.»

Marta Pérez s'est adressée à diverses organisations pour se renseigner sur la situation juridique des ressortissants de l'UE en Suisse. On lui a donné des conseils, des informations sur les cours d'allemand, sur les sites de placement de personnel et sur les bourses aux logements. Elle n'a pas encore perdu l'espoir de pouvoir travailler bientôt davantage, afin de mieux vivre en Suisse avec son fils.

* Nom modifié

5.5 Objectifs et perspectives

Les objectifs et les perspectives réalistes des travailleurs migrants de l'UE ne coïncident que dans une minorité de cas.

Désir d'une vie meilleure

Les personnes interrogées ont cité en majorité, comme objectif suprême, l'amélioration de leur niveau de vie. Le moyen principal envisagé pour ce faire était de trouver un emploi.

Moins la situation de ces personnes en termes de travail et de séjour était clarifiée, plus les besoins existentiels étaient au centre de leurs préoccupations. Dans les cas où elles ne disposaient ni d'un logement, ni d'un revenu

régulier, elles se focalisaient avant tout sur la possibilité de subvenir à leurs besoins élémentaires. Certaines personnes sans travail ni autorisation de séjour désiraient elles aussi avoir un emploi fixe et un logement. Mais les hommes dans cette situation et qui parcouraient les pays de l'UE depuis plusieurs années ont aussi indiqué n'avoir aucun plan et se contenter de vivre au jour le jour, dans l'espoir qu'une solution se dessinerait à un moment ou à un autre.

Deux des personnes interrogées ont dit avoir comme objectif d'offrir une éducation à leurs enfants. Trois pères de famille ont mentionné qu'ils voulaient soutenir leur famille.

Les deux femmes venues d'Espagne avaient définitivement coupé les ponts avec ce pays et étaient décidées à reconstruire leur vie en Suisse. Deux hommes originaires d'Europe orientale ont également indiqué ne pas pouvoir ou vouloir rentrer dans leur pays en raison de problèmes ou à cause du racisme. Pour trois autres personnes interrogées en revanche, le retour au pays était un objectif prioritaire après le gagne-pain.

Du point de vue des services d'accueil, certains travailleurs migrants espèrent à tort pouvoir trouver un emploi rapidement et sans problème. Dès lors que cet espoir se révèle irréaliste, ils doivent chercher de nouvelles perspectives, ce qui est très difficile.

Absence de perspectives

Chez les personnes ne disposant ni d'une formation supérieure, ni de la compétence linguistique requise, on a observé une absence marquante de perspectives. Pour beaucoup, celles qui n'étaient titulaires d'aucun diplôme occupaient déjà des emplois précaires dans leur pays d'origine ou n'y avaient pas non plus trouvé d'emploi. Deux des services interrogés ont évoqué ces personnes en indiquant qu'elles avaient probablement des carences y compris dans leur pays d'origine. Selon eux, on pouvait supposer qu'elles disposaient de stratégies de survie et de ressources leur permettant de se débrouiller, mais pas des qualifications, de l'entregent, des connaissances linguistiques ni des autres atouts nécessaires pour trouver et garder un emploi. Dans leur pays d'origine déjà, elles vivaient à la limite du seuil de pauvreté ou en-dessous et n'avaient aucune perspective d'améliorer leur condition. En comparaison de pays où l'assistance gouverne-

mentale ou non gouvernementale en pareille situation est très réduite voire inexistante, l'aide transitoire apportée en Suisse par les organisations non gouvernementales et les églises sous forme de repas, de denrées alimentaires ou d'hébergement peut représenter à elle seule une amélioration.

Quelques personnes avaient perdu leur emploi dans le sillage de la crise économique de 2008/2009. D'autres avaient pris conscience que même avec un emploi, elles ne gagneraient jamais suffisamment pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Les services d'accueil interrogés considèrent que ces personnes ont très peu de perspectives d'emploi et sont très difficiles à placer. La seule solution qui leur reste alors est de poursuivre leur migration et leur recherche. Les chances de trouver un emploi fixe et un revenu suffisant pour séjourner durablement en Suisse sont très faibles. Les services d'accueil peuvent proposer du conseil ou une aide transitoire sous forme de denrées alimentaires ou d'hébergement d'urgence. Mais aucun de ceux qui ont été contactés n'est en mesure de placer les travailleurs migrants en les mettant directement en contact avec des employeurs.

Pour ces personnes comme pour les centres de conseil et d'assistance, il apparaît donc quasiment illusoire de parvenir à améliorer la situation de manière pérenne et indépendante de toute aide directe. Dans une perspective longue, ces travailleurs migrants échappent à toutes les structures, tant dans leur pays d'origine que dans les pays où ils séjournent. Ils s'inscrivent dans des odyssées migratoires au long cours qui, d'hébergement d'urgence en soupe populaire, ne font que les pousser toujours plus loin. Plus cette situation se prolonge, plus l'intégration dans le monde du travail et la société devient difficile. En outre, malgré l'absence de perspectives de ces personnes dans leur pays d'origine, la Suisse n'a pas vocation à leur prêter durablement assistance, mais seulement à leur fournir une aide d'urgence et, dans ce cadre, une aide au retour.

João Ribeiro Nunes

40 ans, Portugal

João Ribeiro Nunes a travaillé au Portugal dans une usine de chaussures. Lorsque celle-ci a fait faillite il y a quelques années, il a perdu son emploi du jour au lendemain. Depuis lors, malgré des efforts répétés, il n'a plus retrouvé de travail au Portugal. Ses parents et ses frères et sœurs vivent toujours à Porto. Entre les emplois temporaires qu'il occupe à l'étranger, il est accueilli chez eux pour de courtes périodes.

«Quand j'ai perdu mon emploi, je suis venu en Suisse. La première fois, dans les années 2008/2009, j'y ai passé quelques mois, puis je suis retourné au Portugal, puis je suis revenu, et les allées et venues ont continué. J'ai aussi été en Espagne et aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, j'ai travaillé pendant deux ans dans l'agriculture. En Suisse, j'ai déjà eu une autorisation L de six mois, mais elle est expirée. J'ai été dans toutes sortes d'endroits autour de Berne: à Fribourg, Flamatt, Payerne – principalement en Suisse romande. Là, je suis en Suisse depuis mars/avril 2013. C'est plus facile de trouver du travail ici, ça ne manque pas. A Berne, je peux habiter chez un ami. Il vit depuis vingt ans en Suisse et il a une autorisation d'établissement. Il est super, parce que beaucoup font de belles promesses, mais quand arrive l'heure de vérité, ils disent: j'ai ma

famille, je ne peux pas t'aider. Parfois je passe aussi la nuit dans des centres d'hébergement d'urgence. Ces centres accueillent énormément de gens venus des pays de l'UE – Portugal, Espagne, Italie, Roumanie – dont des Roms... Je connais beaucoup de personnes dans la même situation que moi. Je les ai rencontrées dans les centres d'hébergement d'urgence et dans la rue.

Je prends tous les emplois que je trouve. Ce sont toujours des emplois temporaires. J'ai déjà travaillé dans l'agriculture, dans la construction, comme poseur de revêtements de sol, comme jardinier et dans le nettoyage. Quand on a construit la ligne de tram, j'ai travaillé de nuit. Dans l'agriculture, je gagnais entre 12 et 15 francs de l'heure. En été il y a davantage de travail. Quand il neige, ça se complique.

En ce moment, je travaille dans le nettoyage. Du lundi au jeudi, deux heures par jour. Tous les matins de neuf à onze heures. Mon patron est italien. Il m'a promis que je pourrai continuer à travailler chez lui. Il a demandé pour moi une autorisation L d'un an. Je devrais la recevoir d'ici deux à trois semaines. Je cherche un autre travail en complément. Quelque chose d'un peu plus régulier. Ça n'a pas besoin d'être un emploi fixe, mais au moins pour trois mois. Pas quelques jours oui, puis rien, puis de nouveau oui,

puis rien. Donc j'ai déposé mon CV dans des agences d'intérim. J'ai écrit tout ce que j'avais déjà fait comme travail. Je viens de recevoir un appel d'une de ces agences. Cet après-midi j'ai un entretien pour un poste. J'espère que bientôt je travaillerai davantage. Deux heures par jour, ça ne suffit pas pour vivre. En plus, pour le moment, je n'ai pas de contrat de travail fixe. Je travaille toujours par-ci par-là, un jour oui, un jour non, puis de nouveau un peu. Au travail je me suis blessé à la main. Je suis allé à la pharmacie, ils m'ont donné un spray. Mais ça ne va pas mieux. Je ne peux pas me permettre d'aller voir un médecin, parce que je n'ai pas d'assurance-maladie.

Comme j'ai pris le train sans billet, on m'a mis une amende – même trois amendes.

Au total 1400 francs. Je n'avais pas d'argent pour les payer. Alors j'ai passé six jours en prison. J'étais ici à la prison régionale de Berne, puis à Bellechasse. La prison régionale, c'est une catastrophe. Je ne fais aucun projet d'avenir. Je vis au jour le jour.»

João Ribeiro Nunes est très bien informé des offres d'assistance aux personnes en difficulté. Quand il n'a pas de travail, il se maintient la tête hors de l'eau en mangeant et dormant dans des structures d'accueil. Pour soigner sa blessure, il est allé voir l'assistance médicale pour les sans-papiers. Pour lui, aucune solution durable n'est à l'horizon, ni en termes de travail, ni en termes de séjour.

* Nom modifié

5.6 Difficultés et obstacles

Il ressort des récits des personnes directement concernées ainsi que des services interrogés que les demandeurs d'emploi originaires de l'UE sont confrontés en Suisse à de multiples difficultés et obstacles. Ces difficultés et obstacles étant souvent liés et interdépendants, les différents facteurs ne sont pas présentés ici par ordre de priorité.

Travail

Les personnes directement concernées ont cité la recherche d'emploi comme le principal obstacle, mais aussi la base d'un avenir durable en Suisse. De même, Mosimann considère que la recherche d'emploi constitue un des problèmes majeurs.¹¹¹ Sans un emploi sûr générant un revenu suf-

111 Mosimann 2014: 28.

fisant, il est impossible de régler les autres questions telles que le logement, le titre de séjour, les autres besoins élémentaires, etc. Ce qui fait surtout défaut aux travailleurs migrants, c'est une expérience professionnelle qualifiée et/ou des diplômes reconnus ainsi que les connaissances linguistiques. Des agences de placement de personnel ont elles aussi indiqué que les personnes devaient soit être titulaires de diplômes reconnus, soit pouvoir se prévaloir d'une expérience professionnelle avérée d'un niveau comparable à celui exigé en Suisse.

D'autres personnes réussissaient à trouver quelques heures de travail, mais il s'agissait d'emplois précaires et le revenu généré ne suffisait pas à subvenir aux besoins des intéressés.

Logement

Le logement constituait une difficulté pour tous les ressortissants de l'UE interrogés. Temporairement, quelques-uns étaient accueillis à titre privé par des connaissances, tandis que d'autres devaient passer la nuit dans des centres d'hébergement d'urgence ou des lieux publics. On sait aussi par la presse que pendant les mois d'été, certaines personnes dorment dans des campings¹¹² ou des voitures¹¹³. Mais aucune des personnes interrogées n'était parvenue à se louer un logement, le plus souvent faute de moyens financiers. Il a été mentionné par ailleurs que dans certains cas, les personnes disposaient des moyens financiers nécessaires, mais que le fait de ne pas avoir d'autorisation de séjour en Suisse constituait un handicap supplémentaire dans la recherche d'un logement.

Langue

La langue constituait une autre difficulté majeure. Lorsqu'on ne parle aucune des langues officielles suisses, il peut être extrêmement difficile de trouver un emploi. Selon le métier et le degré de qualification de l'activité, on exige en outre des niveaux variables de connaissances linguistiques. Trois femmes qui avaient une expérience professionnelle et des diplômes dans le domaine des soins ne parlaient aucune des langues officielles ou n'avaient que des connaissances de base en allemand, ce qui n'avait pas suffi pour trouver un emploi.

112 Tagesanzeiger 2012, Tagesanzeiger 2013.

113 Mosimann 2014: 28.

Même lorsque les personnes se mettent en quête d'un cours de langue, ce n'est parfois pas une mince affaire d'en trouver un qui soit adapté. Certes, l'offre est pléthorique. On a le choix entre des cours intensifs proposés par des prestataires privés, des cours à bas prix pour les personnes à faible niveau de formation, voire des cours gratuits dispensés par des bénévoles. Mais le problème qui se pose fréquemment est que les cours intensifs sont trop onéreux, tandis que les cours moins chers ne permettent pas de progresser assez vite pour atteindre en temps utile un niveau donné. Quant à certains cours à bas prix, comme ceux destinés aux demandeurs d'asile, les travailleurs migrants de l'UE n'y ont pas accès.

D'un autre côté, plusieurs services ainsi que des agences de placement de personnel ont indiqué que selon le métier, il n'était absolument pas indispensable de maîtriser une langue officielle suisse. Ainsi, dans certains secteurs, on s'exprime d'ores et déjà principalement dans une langue étrangère, par exemple le portugais dans certains domaines de la construction, de sorte que les personnes qui parlent cette langue n'ont aucun mal à communiquer entre elles. Mais des agences de placement de personnel ont souligné néanmoins que la langue n'était pas un facteur à sous-estimer et constituait un critère de sélection déterminant pour la plupart des emplois qualifiés.

Incertitudes quant aux droits et obligations

Les questions sur les démarches concrètes à accomplir pour obtenir un titre de séjour ont révélé divers points à clarifier. En principe, les ressortissants de l'UE-25/AELE devraient pouvoir demander sans problème un titre de séjour dès lors qu'ils ont un emploi. Or deux problèmes ont été identifiés chez les personnes interrogées: soit elles n'avaient pas d'emploi, soit elles venaient de Bulgarie ou de Roumanie, pays pour lesquels les autorisations de séjour sont encore contingentées.

Par ailleurs, l'absence de définition de la qualité de travailleur salarié entraîne des incertitudes en pratique. Deux femmes avaient reçu l'information que dans le canton de Berne, il fallait disposer d'un revenu mensuel de 2500 CHF, voire 3000 CHF, pour se voir délivrer une autorisation de séjour. Le Service des migrations du canton de Berne, interrogé à ce sujet¹¹⁴,

114 Entretien du 11 décembre 2013.

a répondu que les ressortissants de l'UE-25/AELE ont droit à une autorisation de séjour à des fins professionnelles s'ils exercent une activité rémunérée et ont la qualité de travailleur salarié. Il a précisé qu'il ne se référait pas à un salaire minimum, mais vérifiait si l'activité concernée n'était pas purement accessoire. Selon lui, si les critères de la qualité de travailleur salarié sont remplis, le fait que la personne puisse subvenir à ses besoins n'est pas une condition préalable impérative pour lui délivrer une autorisation. Le Service des migrations a toutefois identifié une zone d'ombre dans ce domaine, où chaque cas particulier fait l'objet d'un examen et où une pratique commence à peine à se développer en concertation avec le SEM.

Compte tenu de l'évolution rapide de la législation, de la dispersion des fondements légaux dans un grand nombre d'accords, lois et ordonnances ainsi que de la compétence cantonale en matière d'action sociale et/ou d'aide d'urgence, certaines personnes directement concernées avaient aussi du mal à obtenir à ce sujet des informations concrètes et correctes. Certes, diverses instances européennes, nationales, cantonales ou non gouvernementales mettent à disposition des informations écrites. Mais celles-ci sont également très dispersées, de sorte que les requérants soit ignorent comment se les procurer, soit se perdent tant elles sont abondantes. Le fait que certaines personnes n'aient pas accès à Internet joue également un rôle à cet égard.

Santé

Les personnes directement concernées n'ont pas cité la santé comme une difficulté primordiale. Celles qui sont en migration depuis un certain temps et ont une situation de travail précaire, ou qui ne trouvent pas d'emploi, peuvent toutefois être confrontées à des problèmes de santé imprévus. Si elles n'ont pas d'assurance-maladie, accéder aux soins médicaux peut constituer une difficulté. Deux des personnes interrogées ont indiqué qu'elles avaient des problèmes de santé mais ne disposaient pas des moyens financiers nécessaires pour se faire soigner. Une autre personne a raconté en revanche qu'elle avait dû s'adresser à un établissement de soins d'urgence et que le traitement avait été remarquable.

L'assistance médicale pour les sans-papiers de la Croix-Rouge suisse à Berne a observé qu'environ un tiers de ses clients sont originaires non pas d'Etats

tiers, mais d'Etats membres de l'UE, et que cette tendance va croissant. Il s'agit principalement de personnes originaires des nouveaux Etats membres de l'UE, en particulier la Roumanie. Quelques personnes venues d'Espagne et d'Italie se sont également présentées. Selon l'assistance médicale pour les sans-papiers, l'assurance-maladie constitue une difficulté de taille. En effet, les ressortissants de l'UE ont certes la possibilité de demander une carte européenne d'assurance maladie s'ils sont assurés dans leur pays d'origine. Mais comme l'assurance-maladie est liée à l'emploi dans de nombreux Etats, les personnes qui sont restées longtemps sans travailler avant d'émigrer se retrouvent sans couverture. Enfin, pour des raisons de coûts, mais aussi d'attitude de certaines caisses-maladie, les personnes en situation irrégulière ont du mal à souscrire une assurance en Suisse. Ainsi, certaines caisses-maladie n'entreraient même pas en matière lorsqu'il s'agit d'admettre des sans-papiers. On ignore si tel est le cas aussi pour les travailleurs migrants de l'UE.

Coût de la vie élevé

D'une manière générale, le coût de la vie en Suisse constitue une difficulté. Par des proches, des connaissances, ou par l'intermédiaire des médias, les personnes apprennent que les salaires sont relativement élevés en Suisse. Mais une fois arrivées sur le territoire et sans emploi, elles ne tardent pas à ressentir durement les effets du coût de la vie. Deux hommes qui parcourent l'Europe à la recherche d'un travail, d'un toit et d'assistance ont déjà écopé de plusieurs amendes pour avoir voyagé sans billet. L'un d'eux, incapable de payer, a passé quelques nuits en prison.

Retour

Le retour dans le pays d'origine peut également constituer un obstacle insurmontable. Certaines personnes viennent en Suisse munies de leurs dernières économies, dans l'espoir de trouver rapidement un emploi. Mais une fois ces économies épuisées, si elles n'ont toujours pas de source de revenus à ce moment-là, prolonger le séjour en Suisse se révèle vite financièrement difficile en raison du coût de la vie. Et quand elles en viennent à envisager un retour, bien souvent les ressources financières font défaut. En principe, en vertu de l'art. 21, al. 1 LAS, les cantons sont tenus d'aider à l'organisation du retour, de prendre en charge des frais minimaux jusqu'à ce que le retour soit possible et, le cas échéant, de prendre en charge les frais de voyage. Mais l'application de ces prescriptions varie selon les can-

tons, de sorte que des œuvres d'entraide sont parfois amenées à financer le retour.

Dispositions transitoires pour la Bulgarie et la Roumanie

Les personnes interrogées originaires de Bulgarie et de Roumanie ont indiqué qu'en raison des contingents toujours en vigueur, il était quasiment impossible pour elles de travailler légalement et d'obtenir un titre de séjour en Suisse. Mais elles ne voyaient pas non plus la moindre perspective d'avenir dans leur pays, ce qui avait conduit plusieurs d'entre elles à des années de périple migratoires sans aucune solution durable au bout du chemin.

Difficultés du point de vue des services d'accueil

Les difficultés auxquelles les demandeurs d'emploi originaires de l'UE sont confrontés coïncident largement avec les préoccupations des requérants qui s'adressent aux services d'accueil. Ont été le plus fréquemment citées par ces derniers les requêtes concernant le travail, l'hébergement, l'alimentation, les vêtements, les cours de langue, mais aussi une aide financière directe, le plus souvent pour pouvoir subvenir aux besoins élémentaires ou financer le retour. Les travailleurs migrants s'adressent aussi aux services d'accueil pour demander des renseignements juridiques ainsi que pour accéder à Internet – le plus souvent à des fins de recherche d'emploi et de logement.

Xhelal Gashi*

44 ans, double nationalité albanaise/
italienne

Voilà des années que Xhelal Gashi survit tant bien que mal – et plutôt mal que bien – dans divers pays d'Europe et d'ailleurs grâce à de petits boulots. En Suisse, divers services lui apportent une assistance matérielle. Quant au travail, il se fait attendre...

«Je suis ici parce que j'ai des problèmes en Albanie. Une histoire de vendetta. En Italie aussi j'ai eu des problèmes. C'est pour ça que je n'ai pas le droit d'y retourner. Et de toute façon je n'y retourne pas parce que je mettrais ma fille en danger.

J'ai voyagé partout. J'ai travaillé dans les chevaux de course, j'ai été en Afrique du Sud, au Qatar, partout en Europe... En

France, ça ne me plaît pas. Là-bas les gens se mêlent de ce qui ne les regarde pas. Ici au moins on me laisse un peu en paix. Je parle l'albanais, le grec, le turc, l'italien, le français, l'espagnol, je comprends l'arabe. C'est la troisième fois que je suis en Suisse. La première fois c'était en 2000, la deuxième en 2004/2005 et la troisième c'est maintenant, depuis un an et demi. Les deux premières fois on m'a expulsé. En Suisse j'ai déjà été partout: à Zurich, à Fribourg, en Suisse romande. Pour moi tout se ressemble, de Genève à la frontière allemande et autrichienne. Je dors dehors, dans des centres d'hébergement d'urgence, dans des gares. Je suis toujours en route. Je voyage seul et je ne veux de contact avec personne, parce que je ne veux mettre personne en danger. Je n'ai pas d'amis.

Je fais ma tournée, œuvre d'entraide, église, etc., et partout on m'apporte un peu d'aide. A Fribourg, j'ai été à Fri-Santé parce que j'ai mal au ventre et au dos. Là-bas ils m'ont examiné et ils ont dit qu'il fallait un examen complémentaire. Mais pour ça j'aurais dû payer 30 francs et je ne les avais pas. J'ai aussi été chez le dentiste pour un traitement, il aurait coûté 150 francs.

Avec 11 francs je mange pendant deux jours. Ça fait des jours que je me nourris de sandwichs au fromage, parce que je ne mange pas de porc. Je suis musulman. J'ai

envie d'une soupe. Mais depuis dix jours on ne me donne que des sandwichs au fromage. J'ai été au Sleeper à Berne, mais là-bas ils acceptent les chiens et c'est plein d'alcooliques et de drogués. Je ne veux plus y retourner. Je veux dormir à Fribourg. C'est mieux. Mais je ne peux y passer qu'une nuit et après c'est terminé pour un mois. Ça coûte 11 francs. C'est beaucoup pour moi. Je dors aussi dans des gares. Je suis toujours en route, car quand je reste trop longtemps quelque part, par exemple dans une gare, la police commence à ouvrir l'œil. Dans le train on m'a mis une amende parce que je n'avais pas de billet.

Je fais tout pour gagner de l'argent, je n'ai rien à manger, rien à boire. La vie ici est chère. Je suis né dans la pauvreté et j'aimerais juste travailler. Je n'ai pas besoin d'autorisation de séjour, je ne suis pas non plus demandeur d'asile. Je ne suis pas malade. J'aimerais seulement un peu de dignité. Mendier, ça non. C'est le dernier petit bout de dignité qui me reste. Au fond j'aimerais aider ma femme et ma fille. J'ai vu la misère, j'ai tout vu. Il n'y a que la richesse que je ne connais pas.

Les Suisses sont des hypocrites. On parle sans arrêt de droits de l'homme ici. Je ne suis pas raciste, mais les Africains ont plus de droits que moi qui viens d'Albanie. Les gens des Balkans n'ont aucun droit ici. Les

Africains ont le droit de rester, on ne leur demande rien. Ils font des enfants avec des femmes suisses, mais moi on ne me donne pas d'autorisation de séjour. Ils ont tous le droit de travailler, ils touchent l'aide sociale. Moi pas. Moi, tout le monde me jette. J'ai demandé partout s'il y avait du travail. Dans des usines, sur des chantiers. Mais sans papiers, aucune chance.

Je ne veux pas être assisté; je veux un travail, un logement. J'aimerais juste vivre mieux, comme tout le monde. Je vais bientôt avoir 45 ans, mais je suis fatigué, c'est surtout que je n'ai plus d'élan, plus de motivation. Je préférerais être fatigué physiquement. Je ne veux pas être obligé de toujours me déplacer. Je ne retournerai jamais en Albanie. Je ne peux pas à cause des problèmes que j'ai. En Albanie j'ai eu des problèmes avec la politique.

On ne m'acceptait pas. En Italie non plus je ne peux pas y retourner. Je ne pense pas à l'avenir, je n'ai pas d'avenir. J'essaye de survivre, je ne vis pas.»

Xhelal Gashi a l'air d'avoir bien plus que 44 ans. Ses longues années d'errance et l'incertitude quant à la suite de son parcours se reflètent nettement dans son apparence physique et sa vision de la vie.

Il est bien au courant des aides dont il peut bénéficier pour répondre à ses besoins élémentaires. Les nombreux services d'accueil auxquels il s'adresse lui fournissent de quoi manger ainsi que des solutions d'hébergement. Mais personne n'a une solution durable à lui proposer et lui-même n'entrevoit pas la moindre perspective d'avenir.

* Nom modifié

6. Services d'accueil pour migrants

A des degrés divers, les institutions et organisations pour migrants¹¹⁵ qui ont été interrogées sont toutes confrontées à des travailleurs migrants de l'UE. Selon leur mission et leur groupe cible, elles se considèrent plus ou moins compétentes pour ces personnes et ont des possibilités d'assistance plus ou moins importantes.

6.1 Evolution des requêtes de travailleurs migrants de l'UE au cours des dernières années

Il a été demandé aux interlocuteurs depuis quand ils étaient confrontés à des requêtes émanant de ressortissants de l'UE/AELE. Les réponses ont varié entre «depuis un peu plus d'un an» (à l'automne 2013) et «depuis quatre à cinq ans». Mais tous ont été unanimes pour dire que les requêtes ont eu tendance à augmenter ces dernières années, probablement en raison de la crise économique en Europe. Ils ont précisé qu'ils avaient depuis longtemps des clients originaires d'Europe orientale, mais que le nombre des requêtes en provenance d'Europe méridionale n'était conséquent que depuis la crise économique. Un service a dit avoir déjà observé un reflux des travailleurs migrants venus d'Europe occidentale. Une autre institution a relevé que les requêtes étaient globalement moins nombreuses en 2014. Mais cela pourrait être lié aussi à la réduction de l'assistance directe aux personnes qui n'ont pas de perspectives en Suisse.

6.2 Assistance par des institutions à la lumière du cas de Berne

Les services interrogés à Berne proposent une assistance très diversifiée aux migrants. Certes, il n'existe à Berne aucun service d'accueil spécialement dédié aux travailleurs migrants de l'UE – il n'en existe d'ailleurs aucun en Suisse. Mais dans la plupart des cas, ces personnes ont aussi accès aux prestations. Les offres de prestations des services se recoupent en partie. Les différents services sont en outre très bien informés sur les autres offres

¹¹⁵ Aide individuelle du Siège de la CRS à Berne; assistance médicale pour les sans-papiers du Siège de la CRS à Berne; Passantenhilfe Bern; Isa, Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen Bern; Triio Beratungsstelle Bern; Pinto Bern; Katholische Mission für die portugiesische Sprache Bern; Katholische Mission für die spanische Sprache Ostermundigen; Italienische Katholische Mission Bern; Programme Détention – Conseils relatifs aux perspectives et au retour, CRS Canton de Berne; Einwohnerdienste, Migration, Fremdenpolizei Bern; Städtischer Sozialdienst Bern; Stadtmission Zürich; associations cantonales de la Croix-Rouge.

et s'efforcent de renvoyer les personnes vers l'institution la mieux à même de répondre à leur demande.

Quelques organisations apportent une aide directe, d'autres proposent seulement ou principalement du conseil et de l'intermédiation. En revanche, aucun service ne peut ni ne veut assurer un accompagnement permanent et durable des personnes qui ne sont pas parvenues à se forger un avenir en Suisse, car ce sont principalement les pays d'origine qui sont jugés compétents à cet égard.

Nous présentons ci-après un aperçu des institutions ainsi que des prestations qu'elles proposent à titre principal.

Réponses aux besoins élémentaires

Les services d'accueil ont diverses possibilités d'assistance directe pour répondre aux besoins élémentaires. Ils peuvent distribuer des bons Migros, des Rail-Checks, des denrées alimentaires mises à disposition par Table Suisse, des bons pour les centres d'hébergement d'urgence, les brocantes et magasins de seconde main comme «la trouvaille», ainsi que de petits montants en espèces.

La **Passantenhilfe** (aide aux sans-abri), très accessible, est ouverte tous les jours sauf le mardi et sans inscription. Elle propose aux personnes en détresse une aide transitoire axée sur leurs besoins, y compris l'analyse de leur situation et la recherche de perspectives. Pendant une semaine au maximum, elle peut fournir un hébergement ainsi que des denrées alimentaires et/ou des vêtements, l'objectif étant de permettre aux personnes de faire le point sur leur situation pendant cette semaine.

L'**aide individuelle du Siège de la CRS** propose principalement une aide financière aux personnes domiciliées en Suisse qui ont des problèmes de santé. Elle conseille aussi les étrangers en matière juridique (sauf droit d'asile). Les personnes qui se présentent directement à l'accueil du Siège de la CRS peuvent recevoir au besoin une petite aide transitoire ou sont adressées aux services compétents.

Les **missions de l'église catholique** constituent surtout un service d'accueil pour les personnes parlant la langue concernée. A petite échelle, elles

	Conseil Aiguillage/intermédiation, conseil sur la situation, conseil sur les perspectives	Réponses aux besoins élémentaires Selon l'organisation: bons Migros, Rail-Checks, denrées alimentaires, bons pour les centres d'hébergement d'urgence, les brocantes et magasins de seconde main comme «la trouvaille», ainsi que de petits montants en espèces	Financement du retour/aide au retour	Assistance médicale	Coaching en matière de candidatures	Cours de langue (internes/externes)	Hébergement
Aide individuelle CRS	■	■	■				
Aide aux sans-abri	■	■	■				
Programme Détention – Conseils relatifs aux perspectives et au retour, CRS Canton de Berne	■		■				
Mission italienne	■	■					
Mission de langue portugaise	■	■					
Mission de langue espagnole	■	■					
Pinto	■	■					
Assistance médicale pour les sans-papiers CRS	■			■			
Triio	■				■		
isa	■					■	
Police des étrangers / service d'action sociale			■				
Foyer pour sans-abri							■
Sleeper							■

Illustration 6: assistance par des institutions à Berne

peuvent aussi fournir une aide financière directe. Diverses églises et soupes populaires proposent en outre des repas de midi ou des repas du soir à bas prix.

Conseil

La plupart des services d'accueil proposent aussi des prestations de conseil plus ou moins approfondies, qui leur permettent de déterminer ensuite si elles sont à même d'aider la personne ou si elles doivent l'adresser à une autre institution.

L'**isa, Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen** (service d'information pour les étrangers) propose des consultations personnalisées succinctes en treize langues¹¹⁶, notamment dans les domaines du séjour, de l'emploi, de la formation, des finances, des assurances sociales, des relations avec les autorités et du logement.

Dans le cadre d'entretiens de conseil plus ou moins formels, les requérants qui se présentent aux **missions de l'église catholique** sont informés des diverses possibilités existantes ou adressés aux services compétents. La mission de langue espagnole à Ostermundigen propose du conseil en matière sociale et juridique. Au besoin, elle remet aux intéressés des brochures d'information sur la recherche d'emploi et de logement.

Le centre de conseil **Triio** fournit des conseils et des informations en matière d'assurance-chômage (AC), d'assurances sociales, d'analyse de la situation personnelle, de droit du travail, ainsi que sur le marché du travail et la recherche d'emploi.

L'équipe d'intervention mobile **Pinto** de la ville de Berne est compétente en cas de conflits ou de troubles sur la voie publique, y compris lorsque des travailleurs migrants de l'UE sont concernés. En cas de problèmes sociaux et médicaux, ses collaborateurs ont un rôle de filtre et proposent une aide directe simple.

¹¹⁶ Allemand, français, italien, anglais, espagnol, bosniaque, albanais, serbe, croate, turc, tamoul, tigrigna, amharique.

Hébergement

En l'absence de solution d'hébergement, les travailleurs migrants de l'UE peuvent s'adresser au **Passantenheim** (foyer pour sans-abri) de l'Armée du Salut et au centre **Sleeper**. Ces deux structures proposent l'hébergement, le petit déjeuner ainsi que des repas du soir à bas prix. Le foyer pour sans-abri de l'Armée du Salut s'adresse au premier chef aux personnes annoncées auprès de la ville de Berne. Les travailleurs migrants de l'UE ne peuvent y passer la nuit que si des places sont disponibles. Ces deux centres d'hébergement d'urgence n'accueillent les personnes que pour quelques nuits.

Cours de langue

Plusieurs services d'accueil proposent des cours de langue dispensés par leurs soins (p. ex. l'isa) ou externalisés. Selon leurs acquis, leur niveau de formation, leur budget et le temps dont elles disposent, les personnes ont le choix entre diverses offres allant des cours intensifs aux cours gratuits.

Coaching en matière de candidatures

Le centre de conseil **Triio** est spécialisé dans le soutien en matière de rédaction de CV et de candidatures. Il communique en outre des informations sur les annonces de postes vacants dans la presse et sur Internet et met à disposition des ordinateurs en libre accès.

Assistance médicale

L'**assistance médicale pour les sans-papiers du Siège de la CRS** à Wabern s'adresse principalement aux ressortissants d'Etats tiers sans titre de séjour en Suisse. Ses prestations sont toutefois ouvertes aussi aux ressortissants de l'UE qui n'ont pas accès au système de santé suisse. L'offre est large: analyse de la situation et conseil en matière de santé, information sur l'assurance-maladie, prise en charge médicale de base, assistance psychiatrique, prévention et aide pour accéder aux consultations des médecins, dentistes et hôpitaux.

Retour

Les **Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei** (contrôle des habitants, migration, police des étrangers) de la ville de Berne ont compétence pour financer le retour des personnes sans titre de séjour en Suisse et présentes à Berne. En coordination avec le service d'action sociale, ces

services examinent dans quelle mesure la personne est démunie, si elle a commis des actes délictueux ou si un autre canton lui a déjà accordé une aide au retour. S'il ressort de cet examen qu'elle est dénuée de tout moyen financier, ils prennent en charge les frais de voyage jusqu'au lieu d'origine (le plus souvent un billet de bus Eurolines). La personne doit présenter un document de voyage à des fins d'identification, après quoi elle est enregistrée dans le système d'information central sur la migration (SYMIC).

Selon le pays d'origine ou les expériences passées, s'annoncer à la police des étrangers peut constituer un obstacle de taille pour une personne. Il est donc possible que, redoutant des problèmes, toutes les personnes qui ont besoin d'une aide au financement du retour ne s'annoncent pas. S'agissant de personnes vulnérables, ou dans d'autres circonstances particulières, il est arrivé que la **Passantenhilfe** et l'**aide individuelle du Siège de la CRS** prennent en charge les frais de voyage. En principe, la Passantenhilfe peut financer les billets jusqu'à la frontière suisse. Comme un billet de bus jusqu'à la destination finale ne revient pas forcément beaucoup plus cher, elle a pris en charge ces billets pendant une brève période (principalement vers la Roumanie). Mais la demande a explosé, à tel point qu'elle a dû suspendre cette prestation et la réserve désormais aux personnes vulnérables.

Coordination entre les services d'accueil à Berne

A Berne, tant les institutions municipales et ecclésiastiques que diverses œuvres d'entraide sont confrontées à la question des travailleurs migrants de l'UE. Ces services travaillent en coordination plus ou moins étroite. Beaucoup sont déjà en contact sur d'autres thématiques.

En novembre 2013, l'isa a organisé un échange entre professionnels consacré aux demandeurs d'emploi sans ressources en provenance des Etats membres de l'UE. A cette occasion, les participants ont communiqué des informations sur le cadre juridique, l'aide en situation de détresse et l'aide au retour; on a pu poser des questions et en discuter. Cette manifestation a suscité un vif intérêt, plus d'une quarantaine de personnes travaillant au sein des institutions de la ville et du canton de Berne y ont participé. En 2014, d'autres rencontres ont eu lieu entre l'isa, le service Migration des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure, l'Office de consultation sur l'asile, la Passantenhilfe et l'aide individuelle du Siège de la CRS.

6.3 Associations cantonales de la Croix-Rouge

Afin d'avoir un aperçu de la situation des travailleurs migrants de l'UE dans d'autres régions de Suisse, on a demandé à toutes les associations cantonales de la Croix-Rouge si elles étaient confrontées à cette question et, si oui, de quelle manière.

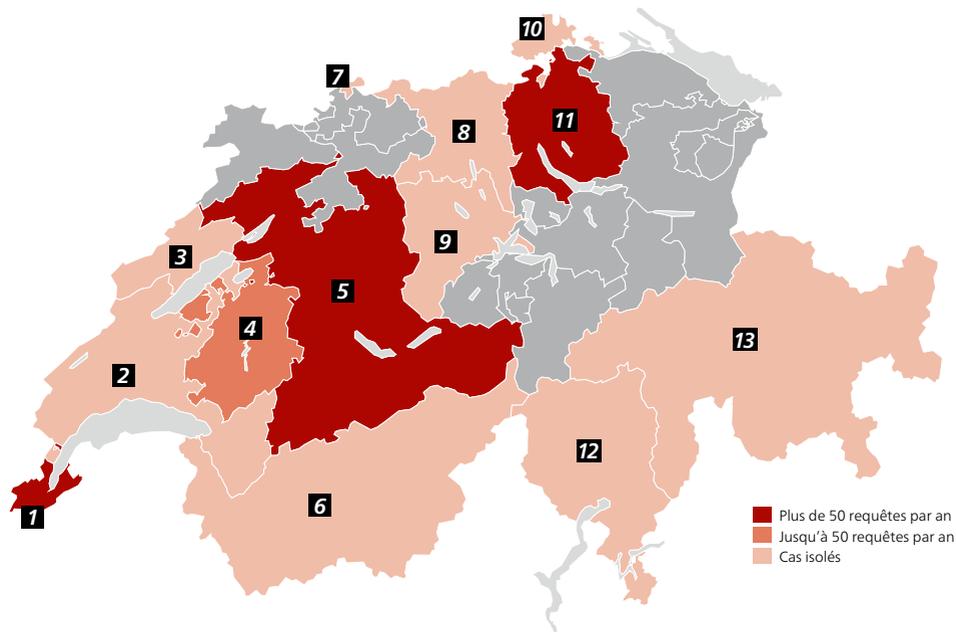
Requêtes auprès des associations cantonales de la Croix-Rouge

Les douze associations cantonales suivantes ont indiqué avoir déjà reçu des requêtes de travailleurs migrants de l'UE: AG, BS, FR, GE, GR, LU, NE, SH, TI, VD, VS, ZH. Par ailleurs, des travailleurs migrants de l'UE se présentent ponctuellement à l'accueil du Siège de la CRS à Berne. L'assistance médicale pour les sans-papiers du Siège de la CRS à Berne signale elle aussi des requêtes de ressortissants de l'UE. Les associations cantonales qui n'ont eu aucun contact avec des travailleurs migrants de l'UE jusqu'à présent sont celles des cantons de la Suisse centrale (GL, UW, SZ, UR et ZG) ainsi que les cantons AI/AR, BL, JU, SO, SG et TG.

Ce sont les associations cantonales zurichoise et genevoise qui ont reçu le plus grand nombre de requêtes. A Zurich, les personnes se présentent principalement au service **SOS-Beratung** de l'association cantonale ainsi qu'au service d'accueil médical pour les sans-papiers **Meditrina**. Depuis 2013, le service SOS-Beratung a enregistré une baisse du nombre des requêtes, ce qui s'explique principalement par la réduction des prestations directes en faveur des travailleurs migrants de l'UE. Le service Meditrina a enregistré un nombre stable de requêtes mais table sur une prochaine baisse, car les travailleurs migrants de l'UE sont adressés de plus en plus à l'Ambulatorium Kanonengasse des services de santé municipaux. A Genève, les personnes se présentent à la **permanence d'accueil social** de l'association cantonale de la Croix-Rouge. En 2014, le nombre de requêtes est resté élevé mais stable, après être grimpé en flèche depuis l'ouverture de ce service en 2013. L'association cantonale bernoise ne propose aucune prestation directement destinée aux travailleurs migrants de l'UE et ne reçoit pas de requêtes à ce jour. Depuis décembre 2014, elle a ouvert à la GenerationenHaus, près de la gare de Berne, un **helpdesk** pour personnes en détresse. On ignore encore si des travailleurs migrants de l'UE s'y présenteront. Le nombre cumulé des requêtes reçues à Berne par l'aide individuelle d'une part et par l'assistance médicale pour les sans-papiers d'autre part (deux services du Siège de la CRS) fait du canton de Berne un des plus sollicités. Fribourg

s'inscrit en deuxième position en termes de nombre de requêtes auprès du **service Migration Intégration**.

Divers facteurs influent sur le choix des personnes de s'adresser à telle association cantonale plutôt qu'à telle autre. Tout d'abord, comme nous l'avons mentionné, les travailleurs migrants de l'UE ont tendance à privilégier les grandes villes et les zones frontalières. Ensuite, il est évident que



1 GE: 2013: 162 requêtes de personnes principalement originaires de E, RO, F, P, I, H, BG à la Permanence d'accueil social. En outre, env. 120 requêtes de personnes originaires d'Etats tiers avec titre de séjour dans un Etat membre de l'UE.

2 VD: cas isolés originaires de E, DK, RO.

3 NE: travail non axé sur la migration.

4 FR: 2013: 45 requêtes de personnes originaires de P, E, F, RO au service Migration Intégration.

5 BE: cas isolés originaires de RO, PL, HR, H à l'accueil du Siège de la CRS. Env. 40 requêtes de personnes originaires de RO, E, I à l'assistance médicale pour les sans-papiers du Siège de la CRS.

6 VS: cas isolés à l'accueil.

7 BS: cas isolés originaires de PL, SK à l'accueil.

8 AG: cas isolés originaires de D, P, E à l'aide individuelle.

9 LU: cas isolés originaires d'Europe orientale à l'accueil.

10 SH: cas isolés à l'accueil. Une personne originaire de Pologne.

11 ZH: 2013: plus de 300 requêtes aux services SOS-Beratung et Meditrina, personnes originaires principalement d'Europe orientale et de I, E.

12 TI: cas isolés originaires de RO, BG, E à l'accueil / conseil au retour.

13 GR: cas isolés originaires de RO, PL, I, D, GR à l'aide individuelle, à la soupe populaire ou à l'accueil.

Illustration 7: nombre de requêtes de travailleurs migrants de l'UE reçues par les associations cantonales de la Croix-Rouge.

l'offre des différentes associations cantonales joue aussi un rôle. En l'absence d'offres facilement accessibles aux migrants, comme il en existe à Zurich, Genève, Berne ou Fribourg, les contacts directs avec ce groupe de personnes sont logiquement plus rares. L'illustration donne un aperçu du nombre de requêtes par association cantonale ainsi que des pays d'origine.

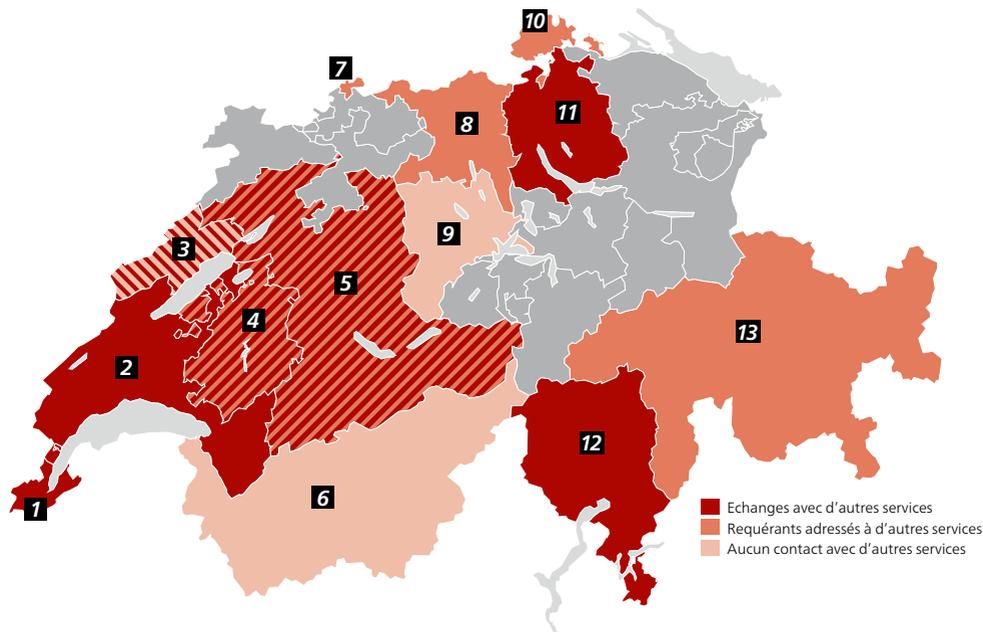
Assistance par les associations cantonales de la Croix-Rouge

Comme les autres services, les associations cantonales de la Croix-Rouge ne disposent pas d'offres spécifiquement destinées aux travailleurs migrants de l'UE mais, parmi leurs prestations, beaucoup sont accessibles à ce groupe de personnes. Le plus souvent, l'aide financière directe est inexistante ou très réduite. En revanche, les associations cantonales informent les personnes en matière de droit de séjour ou de droit social et leur apportent une aide matérielle directe sous forme de bons pour des repas, des hébergements, des vêtements, etc. Il s'agit alors d'une assistance ponctuelle visant à surmonter une situation de détresse.

Dans les cantons de Berne et de Zurich, l'assistance médicale pour les sans-papiers (gérée à Berne par le Siège de la CRS) et Meditrina (le service zurichois d'accueil médical pour les sans-papiers) proposent en outre les prestations suivantes: analyse de la situation et conseil en matière de santé, information sur l'assurance-maladie, prise en charge médicale de base, assistance psychiatrique, prévention et aide pour accéder aux consultations des médecins, dentistes et hôpitaux. Dans ces domaines, la CRS travaille en étroite collaboration avec d'autres centres de conseil, afin de gérer les situations d'une manière aussi complète que possible.

Enfin, les associations cantonales jouent souvent un rôle de filtre et informent les requérants sur les autres services susceptibles de les aider.

Coordination entre les associations cantonales de la Croix-Rouge et d'autres services du canton



1 GE: collaboration notamment avec Caritas, Centre social protestant, ELISA, Service social de la Ville de Genève, Armée du Salut, Colis du Cœur, Le Carré, Centre d'intégration culturelle, La Roseaie. Membre du groupe de travail Le Stamm sur la précarité / la migration.

2 VD: collaboration avec Caritas, Fondation Mère Sofia, Centre social protestant.

3 NE: pas de contacts concernant la migration en provenance de l'UE. Pour d'autres prestations, collaboration avec le Service de la cohésion multiculturelle (COSM).

4 FR: requérants adressés aux églises et paroisses, collaboration avec les organisations Banc Public et Le Tremplin ainsi qu'avec le centre d'hébergement d'urgence La Tuile.

5 BE: requérants adressés aux services compétents. Rencontres d'échange sur les travailleurs migrants de l'UE avec d'autres organisations.

6 VS: pas de collaboration avec d'autres organisations sur ce thème.

7 BS: requérants adressés à l'aide sociale bâloise.

8 AG: requérants adressés au service d'action sociale de la commune, au service Dettes conseils de Caritas, au service d'assistance sociale, au service de conseil aux jeunes et aux familles, à l'EPER, Pro Infirmis, Pro Senectute, ORP.

9 LU: jamais eu besoin de jouer le rôle d'intermédiaire.

10 SH: requérants adressés à la Rechtsberatungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, à Integres ou au Service cantonal de l'action sociale.

11 ZH: collaboration avec la Stadtmission, les Sozialwerke Pfarrer Sieber, le centre municipal d'hébergement d'urgence, sip züri, Speak Out, Chrischtehüsl, le Service cantonal de l'action sociale.

12 TI: réseau informel avec des organisations religieuses, Antenna May Day, Casa Astra, Mensa sociale.

13 GR: en contact avec le centre d'hébergement d'urgence, la police des étrangers.

Illustration 8: coordination entre les associations cantonales et d'autres services du canton.

Les associations cantonales de la Croix-Rouge travaillent en coordination plus ou moins étroite avec d'autres services du canton. Au sein des associations cantonales FR, GE, TI, VD, ZH ainsi qu'au Siège de la CRS ont lieu des échanges directs avec d'autres institutions sur le thème de la migration, dans le cadre desquels la question des travailleurs migrants de l'UE a été abordée. L'association cantonale neuchâteloise collabore étroitement avec le **Service de la cohésion multiculturelle** (COSM) sur les questions de migration, mais pas spécifiquement sur les demandeurs d'emploi de l'UE en Suisse. Dans les cantons AG, BS, GR et SH, qui ne reçoivent que peu de requêtes de travailleurs migrants de l'UE, les personnes sont renvoyées le cas échéant vers les services compétents. Les associations cantonales lucernoise et valaisanne ont répondu qu'elles n'avaient encore jamais eu à le faire en raison du faible nombre de requêtes ou qu'elles ne collaboraient pas avec d'autres services sur cette question.

7. Actions supplémentaires à entreprendre

Au regard des difficultés évoquées par les personnes directement concernées, des besoins exprimés par les services interrogés et des prestations existantes, on a déterminé quelle assistance *supplémentaire* serait particulièrement pertinente pour les travailleurs migrants de l'UE. Celle-ci peut être mise à disposition soit dans le cadre d'offres à créer, soit en renforçant et développant les ressources financières affectées aux prestations existantes.

Lors d'une enquête, tous les services déjà interrogés et qui sont en contact avec le groupe cible ont été informés des prestations envisageables et priés de se prononcer sur leur importance respective. Dix-sept services de Suisse alémanique et cinq de Suisse romande ont répondu au questionnaire. Ces réponses ont ensuite été analysées. Les prestations concernées sont présentées ci-après selon l'ordre d'importance établi par les participants à l'enquête.

Il s'agit dans chaque cas d'hypothèses optimales. Le chapitre 9 examine plus en profondeur s'il y a lieu de les mettre en œuvre, et comment.

7.1 Information et conseil juridique

Lors de l'enquête, la prestation la plus fréquemment citée comme indispensable (quinze fois) a été la possibilité de donner aux demandeurs d'emploi en provenance de l'UE des informations correctes sur les titres de séjour, les questions de droit du travail, l'obtention de prestations d'aide sociale, l'aide d'urgence ou l'aide au retour. Selon les services interrogés, apporter des réponses aux questions pratiques sur la vie en Suisse fait partie intégrante de cette prestation. En raison des changements fréquents, de l'abondance et de la dispersion des prescriptions ainsi que des différences entre les cantons, par exemple en matière d'aide sociale et d'aide d'urgence, même les personnes qui travaillent au quotidien sur ces sujets ont du mal à garder une vision d'ensemble des bases légales et de la pratique actuelle concernant les ressortissants

de l'UE¹¹⁷. Pour les personnes directement concernées, il va de soi que la difficulté est encore plus grande. Même lorsqu'un travailleur migrant de l'UE a trouvé un emploi, de nombreuses questions relatives au droit de séjour et au droit du travail continuent de se poser. Il est donc essentiel de disposer d'un service d'information indépendant et bien intégré dans le système. Comme indiqué plus haut, les réseaux sociaux constituent un moteur important de migration vers la Suisse et un canal d'information fréquemment utilisé. Il appartiendrait au service d'information de les intégrer et de les exploiter tant en direct que par le biais des médias sociaux, non sans distribuer aussi les innombrables mémentos existants. Selon le comportement personnel des requérants en matière d'information, un mode de communication direct et verbal peut s'avérer nécessaire également. Cet aspect est à évaluer au cas par cas.

Par ailleurs, expliquer des concepts difficiles aux intéressés dans une langue qu'ils comprennent constitue également un défi. Comme pour l'analyse de la situation, sur laquelle nous reviendrons, il serait important de proposer cette prestation dans les langues des principaux pays d'origine ou, pour les questions complexes, de mettre en place un service de traduction.

Les autorités étant elles-mêmes encore mal assurées dans le traitement des questions très pointues, et comme le développement d'une pratique uniforme n'en est qu'à ses balbutiements, une coopération très étroite avec les autorités cantonales et le Secrétariat d'Etat aux migrations serait indispensable.

Lorsque des questions concrètes se posent aux intéressés dans leurs relations avec les autorités, une assistance ou une intermédiation directe et ponctuelle peut également être très utile, sous réserve de clarifier au préalable s'il s'agit d'une représentation juridique ou d'une simple activité d'information.

7.2 Informations sur la Suisse dans le pays d'origine

Il a été jugé indispensable à une forte majorité (quatorze fois) de diffuser de plus en plus, dès le pays d'origine, des informations réalistes sur les

117 Le rapport «Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz. Gründe, Wege, Arbeitssituationen und Migrationsgeschichten» (Stutz et al. 2013) relevait déjà ce besoin.

perspectives en Suisse, afin de prévenir toute illusion. Certes, on ne peut empêcher que des personnes à leurs yeux sans avenir dans leur pays cherchent à s'en construire un dans d'autres pays, par exemple en Suisse. Mais une meilleure information leur permettrait, avant d'émigrer, de mieux se renseigner sur les préparatifs nécessaires ainsi que sur les difficultés potentielles à l'arrivée. Il serait notamment important de communiquer aux personnes des informations sur la (non) reconnaissance des diplômes et/ou de l'expérience professionnelle, sur les démarches en matière de recherche d'emploi, sur les dossiers de candidature à fournir, sur les compétences linguistiques requises, sur le coût de la vie en Suisse, etc.

La mise en œuvre pratique d'un tel système d'information soulève toutefois de nombreuses questions. Par exemple, le portail EURES sur la mobilité de l'emploi¹¹⁸ de la Commission européenne publie d'ores et déjà en 26 langues la brochure «Trouver un emploi en Europe. Guide à l'intention des demandeurs d'emploi». Diverses autres organisations proposent des informations sur le sujet en plusieurs langues.¹¹⁹ On trouve aussi des renseignements utiles sur Internet.¹²⁰ En revanche, on ignore si le groupe cible de ces informations peut être atteint, et comment, de même que l'on ne sait rien de la manière dont il est impacté. Compte tenu de l'importance des réseaux sociaux, il pourrait être utile de rendre les informations accessibles via les médias sociaux.

7.3 Assistance pour souscrire une assurance-maladie

Les soins médicaux en général et la souscription d'une assurance-maladie en particulier sont des domaines pour lesquels il a été jugé très important dans l'enquête (douze fois indispensable, cinq fois utile) d'apporter une assistance supplémentaire.

Les personnes qui résident et/ou travaillent en Suisse et dont la couverture d'assurance ne correspond pas à l'assurance-maladie suisse sont tenues de s'assurer en Suisse.¹²¹ Mais en pratique, il leur est souvent difficile de gérer l'abondance des informations disponibles sur les assurances-mala-

118 <https://ec.europa.eu/eures/>

119 P. ex. Unia 2014.

120 P. ex. le site hispanophone <http://trabajoensuiza.org/> u. v. a.

121 OFSP 2014.

die, tant en termes de contenu que par rapport à la langue. En outre, souscrire une assurance-maladie est aussi une question financière. Sans compter que selon le statut des personnes concernées, certaines caisses-maladie se montrent très réticentes lorsqu'il s'agit de les assurer.

Dès lors qu'il est probable qu'une personne séjournera durablement en Suisse, il peut donc être utile de proposer une assistance – administrative – directe pour la souscription d'une assurance-maladie.

7.4 Aide au retour

Les participants à l'enquête ont également accordé une grande importance à l'aide au retour, en particulier s'agissant de personnes qui ont déjà longtemps cherché en vain à se construire une vie meilleure en Suisse (voire dans d'autres Etats membres de l'UE/AELE) et pour lesquelles un retour dans le pays d'origine s'est imposé comme la meilleure solution. Les démarches pour obtenir une assistance variant selon les lieux de séjour et les cantons, il serait très utile pour les personnes concernées de mettre en place un service d'accueil qui, d'une part, soit informé des règles en vigueur dans leur canton de séjour et qui, d'autre part, puisse les renseigner sur les procédures à suivre – voire les aider financièrement à titre subsidiaire.

Si l'on estime minces les perspectives à long terme en Suisse, poursuivre la migration vers un autre pays peut également constituer une solution de remplacement, surtout s'il y a lieu de penser que la personne y aura davantage de chances de trouver un emploi (p. ex. en raison de la langue, de la présence de proches ou de connaissances, etc.). Cette nouvelle migration ne saurait toutefois être financée, même partiellement, sur les deniers publics. En pareil cas, seules les organisations non gouvernementales pourraient apporter une aide – là encore à titre subsidiaire. Si une telle possibilité devait exister, il serait utile d'en informer les personnes concernées et de les adresser aux services compétents.

Coordination avec les services d'accueil dans le pays d'origine

A cet égard, il a été fréquemment indiqué que les conditions de vie dans les pays d'origine devaient globalement s'améliorer, faute de quoi il y aurait toujours des personnes qui viendraient en Suisse dans l'espoir d'une vie meilleure alors qu'elles n'ont guère de chances d'y trouver un emploi durable. Il a été souligné également que dans le cas où un retour s'est ré-

vélé être la meilleure solution possible, la personne devait pouvoir élaborer des projets dans son pays d'origine si elle le désirait – cela afin d'éviter qu'une fois rentrée, faute de perspectives, elle envisage bientôt de repartir. Il est très difficile d'influer directement sur la situation dans les pays d'origine à partir de la Suisse. Dans certains cas particuliers, une coordination avec des services compétents dans les pays d'origine, comme l'OIM ou les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, serait donc utile: au besoin, elle permettrait d'aider les personnes concernées à subvenir à leurs besoins élémentaires après leur retour. Dans ce contexte, il convient toutefois de prendre en compte le fait que les personnes ayant besoin d'assistance constituent dans les pays d'origine une part importante et souvent croissante de la population.¹²² Selon les services interrogés, les centres de conseil cantonaux en matière de retour disposent d'un vaste réseau y compris dans de nombreux pays d'origine. Mais actuellement, ces centres ne sont pas accessibles aux ressortissants de l'UE/AELE. Pour les personnes vulnérables et à défaut d'autres possibilités d'assistance, il faudrait envisager de remédier à cette situation en les rendant accessibles.

7.5 Cours de langue

Selon les participants à l'enquête, les cours de langue constituent également une mesure importante d'assistance aux demandeurs d'emploi en provenance de l'UE. Dans la plupart des domaines, la langue est un critère déterminant en matière de recherche d'un travail. Lorsque les chances de trouver un emploi en Suisse sont bien réelles, mais que la compétence linguistique fait encore défaut, il est possible de suivre des cours adaptés aux groupes cibles les plus divers. En concertation avec les requérants concernés, on pourrait trouver pour eux des cours intensifs axés sur le monde du travail, à bas prix ou gratuits, ou encore soutenir financièrement les personnes qui décident de suivre des cours. Il faudrait examiner dans quelle mesure des cours de langue proposés par les pouvoirs publics seraient adaptés et accessibles à ce groupe cible. La récente décision des électeurs de Bâle-Ville, en vertu de laquelle des cours de langue gratuits et facultatifs seront désormais proposés aux migrants, pourrait être un bon exemple à cet égard.¹²³

122 FICR 2013.

123 Tagesanzeiger 2014.

7.6 Analyse de la situation et conseils sur les perspectives

Lorsque des travailleurs migrants de l'UE prennent contact avec un service d'accueil, la première étape consiste à dresser un état des lieux. En d'autres termes, il s'agit de récapituler avec les personnes concernées leurs conditions de vie, les démarches déjà entreprises, les objectifs et les possibilités. C'est le seul moyen d'appréhender le but qu'elles poursuivent à long terme. Ensuite, dans le cadre de conseils sur les perspectives, il est possible de déterminer individuellement et en fonction des besoins quelle est l'assistance nécessaire, disponible et judicieuse. Il convient ainsi de clarifier s'il est opportun de prêter assistance à la personne pour qu'elle prolonge son séjour en Suisse, qu'elle rentre dans son pays d'origine ou le cas échéant qu'elle poursuive sa migration, et/ou si un autre service est mieux à même d'apporter une aide. Sur la base de cette analyse, on peut alors décider avec la personne de la suite du processus. Dans le questionnaire, cette prestation a été jugée le plus souvent utile, parfois indispensable. Il a été souligné en outre qu'une bonne coordination est très importante, afin de pouvoir adresser les personnes à d'autres services en cas de besoin.

L'analyse de la situation, selon les services interrogés, doit pouvoir se faire dans les principales langues des pays d'origine ou au moins dans une langue que les requérants comprennent. Les langues suivantes ont été citées (par ordre décroissant): espagnol, italien, anglais, roumain, bulgare, portugais, allemand, français, polonais, grec, depuis peu croate ou d'une manière générale les langues d'Europe orientale. Il a aussi été proposé de travailler ponctuellement avec des interprètes.

Une telle prestation d'analyse est une question de ressources. Pour les services comme pour les requérants concernés, elle n'a de sens que si elle peut être suivie de l'assistance requise. Mais si tel est le cas, elle est essentielle pour disposer d'informations importantes et ainsi d'une solide base d'intervention.

7.7 Aide d'urgence

S'il résulte de l'analyse de la situation que la personne concernée n'envisage pas un retour pour le moment mais qu'elle n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins en Suisse, elle peut bénéficier de l'aide d'urgence. Il est impératif que celle-ci soit unique ou clairement limitée dans le temps,

soit jusqu'à ce que la personne puisse à nouveau subvenir à ses besoins, soit jusqu'à ce qu'un retour ou une nouvelle migration soit envisageable. Si aucune solution durable ne se dessine après une première aide d'urgence, il convient de chercher d'autres issues avec la personne. En outre, celle-ci doit être informée d'emblée du caractère temporaire de ces prestations, afin de ne pas nourrir de faux espoirs. Les prestations concernées sont présentées ci-après selon l'ordre d'importance établi par les participants à l'enquête.

Prise en charge médicale de base

Lors de l'enquête, la prise en charge médicale a été jugée le plus souvent indispensable ou utile. Il a été souligné que l'accent devait être mis sur la prise en charge d'urgence, sur les pathologies passagères et rapidement guérissables, mais pas sur les traitements longs. L'association cantonale fribourgeoise a relevé en outre que s'il existait une aide médicale pour les sans-papiers à Fribourg, les personnes devaient parfois prendre en charge une partie des frais, ce qui ne leur était pas toujours possible. Un service interrogé a noté que les besoins étaient particulièrement importants dans les domaines dentaire et ophtalmologique.

Installations sanitaires / machines à laver

Les hébergements d'urgence sont équipés d'installations sanitaires. A quelques endroits, comme à Zurich, on peut se procurer des bons de douche ou des jetons pour laver son linge sans passer la nuit dans l'établissement. Les grandes villes disposent en outre de bains-douches publics et de laveries automatiques. En raison des prix qui y sont pratiqués, les personnes à petit budget privilégient toutefois plutôt l'alimentation ou l'hébergement. Les services interrogés ont donc placé les installations sanitaires et les machines à laver en deuxième position parmi les prestations à améliorer.

Solutions d'hébergement

Dans certains centres d'hébergement d'urgence, le règlement stipule que l'accès est réservé exclusivement ou prioritairement aux sans-abri locaux. Tel est le cas par exemple à Berne (foyer de l'Armée du Salut) ou à Zurich (Pfuusbus). Les migrants vulnérables de l'UE sont soit refusés, soit acceptés pour quelques nuits seulement, et toujours sous réserve qu'il y ait de la place. A Zurich, pour l'hiver 2013/2014, on a donc ouvert l'«Iglu», qui ac-

cueille les travailleurs migrants sans autre solution d'hébergement. Environ la moitié des services interrogés ont jugé que des prestations supplémentaires dans ce domaine étaient indispensables, l'autre moitié qu'elles étaient utiles. Selon eux, on pourrait aussi proposer des solutions d'hébergement en fonction des saisons, et surtout en hiver. A l'hiver 2013, Pinto avait d'ailleurs procédé à Berne à une analyse des besoins en solutions d'hébergement supplémentaires et abouti à la conclusion que les places disponibles étaient suffisantes. Il est aussi possible de distribuer des sacs de couchage – comme Pinto le fait déjà en cas de besoin – aux personnes sans solution d'hébergement ou qui n'ont pas l'intention de passer la nuit dans un centre.

Comme pour les autres prestations d'aide d'urgence, selon les services interrogés, il est particulièrement important de ne proposer des hébergements d'urgence que pour une durée limitée et en relation avec une analyse de la situation, afin de ne pas susciter de vains espoirs. Selon les besoins, il faudrait aussi pouvoir mettre à disposition des solutions d'hébergement pour les familles avec enfants.

Distribution de denrées alimentaires

Dans les grandes villes, grâce à l'organisation Table Suisse¹²⁴, divers services ont d'ores et déjà la possibilité de distribuer directement des denrées alimentaires. En outre, les œuvres d'entraide disposent parfois de bons Migros ou de bons pour les marchés Caritas, grâce auxquels les requérants peuvent s'acheter eux-mêmes les produits alimentaires ou autres de première nécessité. Néanmoins, la distribution de denrées alimentaires a été jugée aussi importante que les solutions d'hébergement.

Moyens de communication

Le téléphone et l'accès à Internet gratuits ont été jugés utiles par la majorité des services interrogés. Certes, de nombreuses personnes possèdent un téléphone mobile qui permet de les joindre. Mais la question du coût ne tarde pas à se poser, par exemple lorsqu'il faut passer des appels pour des entretiens d'embauche. L'accès à Internet est le plus souvent essentiel pour les recherches d'emploi et de logement. Il facilite aussi grandement

124 www.tablesuisse.ch

la recherche d'informations importantes ainsi que les contacts utiles au sein du réseau social personnel. Dans la plupart des villes, ces offres existent déjà. Il est très important que les différents services confrontés à des travailleurs migrants de l'UE se coordonnent afin de pouvoir communiquer au besoin des informations sur cette prestation. En outre, il faudrait examiner ville par ville si l'offre existante couvre la demande ou s'il y a lieu de la développer.

Distribution de vêtements et/ou de chaussures

La distribution aux personnes qui en ont besoin de vêtements et/ou de chaussures adaptés à la saison a également été jugée utile par la majorité des services interrogés. Là encore, diverses œuvres d'entraide disposent de bons qu'elles peuvent distribuer à titre unique. Néanmoins, les services interrogés considèrent qu'il est important d'entreprendre des actions supplémentaires.

Lieux de stockage des bagages

Lorsque les demandeurs d'emploi sont sans abri, le stockage des bagages est problématique. Une partie des centres d'hébergement d'urgence sont fermés pendant la journée. Il y a aussi des vols, de sorte qu'une solution de stockage sûre et peu onéreuse serait utile. Elle pourrait prendre la forme de compartiments verrouillables, comme il en existe déjà à certains endroits.

7.8 Assistance dans la recherche d'un hébergement

Sur la base de l'analyse de la situation et des étapes à venir qui en résultent, on peut identifier avec la personne ses besoins en matière d'hébergement ainsi que les solutions existantes. Si ses chances de s'installer durablement en Suisse sont jugées plutôt faibles, ou s'il apparaît qu'elle va poursuivre sa migration, on peut lui communiquer des informations sur les solutions d'hébergement. Au besoin, on peut lui procurer un hébergement pour quelques jours à titre d'aide d'urgence.

Si en revanche un séjour prolongé en Suisse semble réaliste, assister la personne dans la recherche d'un logement peut être utile. Cela peut aller de l'information sur les sites immobiliers jusqu'à l'intervention ponctuelle directe. Ce type d'assistance directe peut être fourni par exemple dans le cas où la personne aurait les moyens financiers de louer un logement, mais

rencontre des difficultés dans sa recherche pour des motifs tels que l'absence de titre de séjour.

Lors de l'enquête, la majorité des services interrogés ont jugé cette prestation utile. Deux participants de Suisse romande ont relevé que l'hébergement de familles ou de familles monoparentales constituait parfois une difficulté, car les hébergements d'urgence ne sont pas destinés à ces personnes. Les besoins en la matière mériteraient d'être examinés ville par ville.

7.9 Assistance dans la recherche d'un emploi

Si le parcours de formation et les connaissances linguistiques de la personne permettent d'espérer une recherche d'emploi fructueuse, on peut lui apporter de l'aide. On peut par exemple l'informer sur les sites Internet ainsi que sur les offres d'accès gratuit à Internet (s'il y en a là où se trouve la personne concernée), ou encore sur des services spécialisés comme Triio à Berne qui l'aideront à constituer ses dossiers de candidature.

Il conviendrait d'examiner l'opportunité de mettre sur pied un service de placement de personnel qui, en contact direct avec les employeurs, veillerait aussi à ce que les personnes bénéficient de conditions de travail équitables. Ce service recevrait les informations sur les postes à pourvoir et adresserait aux employeurs les candidats adéquats, munis d'un dossier de candidature complet.

La majorité des services interrogés ont jugé cette prestation utile, quelques-uns l'ont jugée inutile.

Sachant qu'il y a aussi des personnes qui ont un emploi, mais pas un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins, il serait important de s'assurer que l'emploi trouvé est susceptible de permettre à la personne de répondre à plus long terme à ses besoins élémentaires et, si tel n'est pas le cas, d'examiner les mesures à prendre.

7.10 Cadre pour les prestations proposées

Lors de l'enquête, il a été demandé en outre aux services interrogés dans quel cadre les prestations citées devraient être proposées et, à nouveau, quelle importance ils attribuaient à chaque hypothèse.

Service d'accueil pour les travailleurs migrants de l'UE

De nombreuses institutions sont confrontées à des requêtes de travailleurs migrants de l'UE et apportent leur assistance dans la mesure du possible. Mais comme il ressort de cette étude qu'aucun service d'accueil spécialement destiné à ces personnes n'existe en Suisse, on peut se demander s'il serait judicieux d'en créer un. Celui-ci pourrait proposer quelques-unes des prestations susmentionnées, voire toutes, et suivre spécifiquement la situation juridique concernant la migration en provenance de l'UE. Il faudrait prévoir de créer ce service d'accueil de manière décentralisée, c'est-à-dire partout où il y a des besoins, afin que les prestations soient accessibles là où elles sont nécessaires. La majorité des participants à l'enquête (sept) ont jugé utile un tel service, trois ont considéré qu'il était indispensable et cinq qu'il était inutile.

La question se pose de savoir dans quelle mesure la fragmentation des domaines d'intervention résultant de la création d'un service spécialement destiné aux travailleurs migrants de l'UE serait pertinente. A cet égard, on pourrait imaginer aussi que des institutions existantes étendent expressément leurs prestations aux travailleurs migrants de l'UE – par exemple les organisations non gouvernementales, mais aussi les services d'action sociale, qui sont tenus par la loi de fournir une aide sociale et/ou une aide d'urgence. L'avantage de cette approche serait que les ressources nécessaires à la création d'un service d'accueil *ex nihilo* pourraient être affectées plutôt à l'assistance directe aux personnes. Si telle était l'option retenue, les services concernés devraient évidemment disposer de ressources supérieures à celles dont ils disposent déjà.

Centre national de compétence sur la migration en provenance de l'UE

Au lieu d'un service d'accueil spécialement destiné aux travailleurs migrants de l'UE, on peut envisager de créer un centre national de compétence sur la migration en provenance de l'UE, auquel les institutions existantes pourraient s'adresser en cas de questions pratiques ou juridiques. Les services interrogés ont jugé cette possibilité aussi importante qu'un service d'accueil spécialement destiné aux travailleurs migrants de l'UE en détresse. Dix personnes (la majorité) ont considéré qu'un tel centre de compétence serait utile, deux qu'il était indispensable et six qu'il était inutile. Selon les participants à l'enquête, il devrait être en mesure d'apporter des réponses rapides et compétentes dans les domaines suivants:

- questions juridiques sur le séjour, le travail, le droit social, en particulier sur l'accès aux prestations publiques,
- démarches à accomplir pour accéder aux prestations publiques,
- accès aux sites Internet d'offres d'emploi,
- informations sur les pays d'origine, voire coordination avec eux.

A titre subsidiaire, ce centre national de compétence pourrait aussi accorder des aides financières d'urgence ainsi que des aides financières au retour.

Le plus grand défi à relever pour lui serait de garder une vue d'ensemble des spécificités cantonales. A cet effet, il serait essentiel qu'il travaille en étroite coopération avec les autorités cantonales compétentes.

Service d'orientation

Un participant à l'enquête a émis une autre suggestion: la création d'un service d'orientation qui examine les besoins de chaque requérant, évalue le réseau d'assistance existant et adresse la personne au service compétent. Cette approche nécessiterait toutefois au préalable de procéder à une étude de marché et, au besoin, d'être en mesure de proposer des prestations supplémentaires.

Coordination

On a aussi demandé aux participants à l'enquête dans quelle mesure ils jugeaient importante une coordination entre les services confrontés à des ressortissants de l'UE en détresse. Cette coordination servirait avant tout à se tenir informé des évolutions et à éviter les doublons. Les services interrogés ont répondu en majorité qu'elle était très importante, voire indispensable, quatre l'ont jugée utile et une personne a déclaré qu'elle était inutile puisqu'elle existait déjà à Berne. A Zurich, Fribourg et Genève ainsi que dans le Tessin et le canton de Vaud, les institutions confrontées à cette question communiquent d'ores et déjà entre elles dans divers cadres. Les échanges locaux, intervenant sur une base concrète, ont donc fait leurs preuves et sont largement mis à profit dès lors que c'est pertinent. En dépit des différences régionales, mais aussi à cause d'elles, une rencontre d'échange – organisée ponctuellement dans un premier temps – pourrait également être intéressante et utile.

8. Expériences des Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans les Etats d'accueil membres de l'UE

Pour collecter des informations en provenance d'Etats d'accueil membres de l'UE à des fins de comparaison, on a interrogé les Sociétés de la Croix-Rouge allemande, autrichienne, suédoise et norvégienne sur leurs expériences. Celles-ci sont retracées ci-après.

Les quatre Sociétés nationales de la Croix-Rouge sont sollicitées par des travailleurs migrants de l'UE pour diverses prestations. La Croix-Rouge allemande gère en Allemagne 80 centres de conseil pour les immigrants adultes¹²⁵. Depuis deux ans, ces centres de conseil enregistrent une très nette augmentation du nombre des requérants en provenance d'Etats membres de l'UE. La Croix-Rouge suédoise observe une hausse du nombre des requêtes de migrants de l'UE auprès de son service d'accueil pour les sans-papiers à Stockholm. En Norvège, c'est dès 2006 que la demande de prestations des travailleurs migrants de l'UE s'est accrue et divers services de la Croix-Rouge autrichienne sont sollicités pour de l'assistance ou un emploi.

8.1 Pays d'origine

Les pays d'origine des travailleurs migrants de l'UE qui s'étaient adressés aux Sociétés de la Croix-Rouge interrogées coïncidaient partiellement avec ceux recensés en Suisse. En Allemagne, en Suède et en Norvège, on a identifié en outre le phénomène suivant: ces pays reçoivent des demandes d'assistance de ressortissants d'Etats tiers installés dans un Etat membre de l'UE – principalement l'Italie ou l'Espagne – ou qui y ont une autorisation de séjour.

En Allemagne, les requérants originaires d'Europe du Sud et du Sud-Est sont majoritaires. Les prestations de conseil à des personnes originaires de

125 http://drk-wohlfahrt.de/fileadmin/user_upload/PDF/Broschueren/DRK_Migrationsberatung.pdf

Roumanie et de Bulgarie ont été quasiment multipliées par six ces dernières années. Les autres pays d'origine sont notamment la Pologne, dont les ressortissants ont toujours été nombreux parmi les requérants, la Hongrie, la Lituanie, mais aussi l'Italie et l'Espagne.

En Suède, les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'une autorisation de séjour dans un Etat membre de l'UE (principalement l'Italie ou l'Espagne) constituent même la majorité des requérants. Les services reçoivent en outre des personnes originaires de Roumanie, de Pologne, de Hongrie, d'Estonie, de Lituanie et de Lettonie, mais en nombre bien moins important.

En Norvège, les trois principaux pays d'origine sont la Pologne, la Lituanie et la Roumanie. Les personnes venues d'Europe occidentale sont principalement des Africains qui ont fait des séjours prolongés en Italie ou en Espagne, par exemple, en tant que travailleurs migrants.

La plupart des bénéficiaires de prestations de la Croix-Rouge autrichienne viennent d'Allemagne, suivis de personnes en provenance de Hongrie, de Slovaquie, de Tchéquie et de Pologne, parfois de Roumanie et de Bulgarie. Depuis l'adhésion de la Croatie à l'UE, on a enregistré en outre une augmentation du nombre de personnes venant de ce pays.

8.2 Problèmes des requérants

Les requérants qui s'adressent aux Sociétés de la Croix-Rouge ont des problèmes très divers.

En Allemagne, leurs préoccupations concernent l'accès au marché de l'emploi et du logement, l'accès au système d'éducation et de formation, la reconnaissance des diplômes professionnels, la scolarité, l'accès à des cours de langue, l'accès aux soins médicaux, aux prestations sociales et au système d'aide, le regroupement familial ainsi que le séjour en général. Dans les centres de conseil pour migrants, on note un afflux de personnes en grande détresse inconnu jusqu'alors. Une spécificité à cet égard est que certaines personnes ont des droits à faire valoir, mais ne bénéficient d'aucune assistance tant qu'ils n'ont pas été reconnus. On observe en outre un important déficit en matière de conseil. Comme la situation juridique manque de clarté et est extrêmement complexe dans bien des domaines, même les consultants ont d'ailleurs du mal à se tenir au courant.

En Suède, les requêtes portent principalement sur les besoins élémentaires tels que des vêtements chauds et un hébergement, ainsi que sur les sources de revenu et la recherche d'emploi.

En Norvège, les personnes demandent surtout des informations et une assistance pour s'installer dans le pays, tandis qu'en Autriche, elles se préoccupent en premier lieu d'améliorer leurs connaissances linguistiques et d'accéder à un métier (p. ex. dans les domaines des soins, de l'aide à domicile ou des activités auxiliaires qualifiées).

8.3 Prestations des Sociétés de la Croix-Rouge

Les Sociétés de la Croix-Rouge qui ont été interrogées proposent une gamme plus ou moins large de prestations aux travailleurs migrants de l'UE. L'Allemagne et la Norvège ont d'ores et déjà adapté leur offre aux besoins, la Suède procède actuellement à une analyse des besoins.

Les centres de conseil pour migrants de la Croix-Rouge allemande conseillent et assistent les ressortissants de l'UE selon les orientations fixées en la matière dans le programme national. Ils adressent les personnes à d'autres prestataires ou leur prêtent assistance dans leurs propres réseaux. Des formations juridiques ont été mises en place pour les centres de conseil et, en réponse à des besoins concrets, un guide sur les soins médicaux¹²⁶ a été élaboré.

Des succursales locales de la Croix-Rouge suédoise proposent déjà, en fonction des besoins, des prestations destinées aux travailleurs migrants de l'UE, notamment des informations et du conseil sur les droits et obligations, les cours de langue et l'assistance matérielle.

Depuis l'été 2013, la Croix-Rouge norvégienne tient à Oslo un centre d'hébergement d'urgence pour les migrants sans abri. Cette initiative fait suite à l'interdiction par la municipalité d'Oslo de passer la nuit dans l'espace public et à l'absence de solutions d'hébergement pour les sans-abri. Près de 60% des bénéficiaires de prestations viennent d'Europe orientale – principalement de Roumanie – et 10% d'Europe occidentale. La Croix-Rouge

126 Deutsches Rotes Kreuz e. V. Generalsekretariat 2013.

norvégienne propose également des cours de langue ainsi que des aides à l'intégration sociale.¹²⁷

La Croix-Rouge autrichienne propose des cours d'allemand pour les soignants. En outre, les travailleurs étrangers bénéficient temporairement de logements meublés et, au besoin, d'une aide pour obtenir une autorisation de séjour s'ils viennent de trouver un emploi.

8.4 Offres proposées par d'autres services

On a aussi demandé aux Sociétés de la Croix-Rouge si, à leur connaissance, d'autres services proposaient des prestations aux travailleurs migrants de l'UE dans leurs pays respectifs. En Allemagne, il existe déjà des centres de conseil, comme la Beratungsstelle Arbeitnehmerfreizügigkeit à Hambourg¹²⁸ ou le Beratungsbüro für EU-Zuwanderer à Bremerhaven¹²⁹, qui prêtent assistance à ces personnes dans les domaines suivants: droit du travail, droit social, droit fiscal, loi sur l'égalité de traitement, syndicalisme, séjour, scolarité, logement, cours de langue, assurance-maladie. La deuxième de ces structures fait en outre le lien avec les autorités.

En Suède, l'organisation Crossroads¹³⁰ à Stockholm s'adresse spécifiquement aux migrants de l'UE. Elle conseille et aide les ressortissants de l'UE qui vivent dans la pauvreté ou sont sans abri en matière d'emploi, de logement, de soins médicaux, de formation et de droit européen. La Croix-Rouge suédoise contribue également à ce service.

En Norvège, les autorités ont mis en place dans tout le pays des centres destinés aux migrants de l'UE et qui proposent des prestations en matière de fiscalité, d'annonce à la police des étrangers et d'autorisation de séjour. Caritas Norvège gère en outre un centre de conseil pour les ressortissants de l'UE en recherche d'emploi.¹³¹

127 Informations communiquées par les Croix-Rouge autrichienne, suédoise et norvégienne les 19.11.2013, 13.12.2013/12.2.2014 et 26.3.2014.

128 <http://www.hamburg.de/integration/3425274/arbeitnehmerfreizuegigkeit-beratung>

129 http://www.awo-beratung.org/index.php?id=875&tx_wtdirectory_pi1%5Bshow%5D=1969&cHash=eb7e-f5a7dc0cccc88f1e7098c69558c6
<https://awo-bremerhaven-eu-zuwanderer.beranet.info/>

130 <http://stockholmcrossroads.se/>

131 http://www.caritas.no/?page_id=1002

En Autriche, plusieurs entreprises industrielles se sont regroupées et recrutent des techniciens espagnols pour pallier le manque de main d'œuvre. Elles les aident à trouver un logement, leur proposent des activités de loisirs et mettent des mentors à leur disposition sur le lieu de travail.

8.5 Autres besoins en matière d'assistance

Interrogées sur les autres besoins à combler, les Sociétés de la Croix-Rouge ont donné des réponses variables selon les prestations existantes.

La Croix-Rouge allemande envisage la mise en place d'un centre de compétence virtuel pour les professionnels du conseil, qui pourrait résoudre les problématiques complexes. Pour divers motifs, elle a renoncé jusqu'ici à ouvrir des centres de conseil spécialement destinés aux ressortissants de l'UE. En revanche, la création d'une plate-forme permettant des échanges réguliers entre centres de conseil est jugée essentielle.

En Suède, l'assistance supplémentaire à assurer concerne principalement les besoins élémentaires comme les soins médicaux, les vêtements et l'hébergement.

La Croix-Rouge norvégienne distingue entre besoins à court terme et besoins à long terme. A court terme, l'hébergement et les installations sanitaires sont prioritaires. La Société de la Croix-Rouge œuvre déjà en ce sens à Oslo. Mais les travailleurs migrants de l'UE ont aussi des besoins à long terme, par exemple dans les domaines de la formation ou de l'aide à la recherche d'emploi.

Quant à la Croix-Rouge autrichienne, elle a identifié des besoins supplémentaires en matière d'aide à la recherche d'un logement, d'amélioration des connaissances linguistiques, d'intégration sociale (loisirs, amis, échanges, réseau social) et d'assistance sur les questions administratives (reconnaissance des diplômes, formalités diverses, services d'accueil, documents).

9. Axes d'intervention pour la CRS

La présente étude a permis de faire le point sur les conditions de vie et les difficultés des travailleurs migrants de l'UE. On a désormais une vue d'ensemble des prestations existantes destinées à ce groupe cible ainsi que des actions supplémentaires à entreprendre. Ces informations peuvent servir de base de décision à la CRS pour déterminer si elle entend intervenir en la matière, et comment.

Parmi les domaines où les besoins à combler se sont révélés les plus importants, certains sont à appréhender de préférence à l'échelon national. D'autres prestations seraient à proposer plutôt à l'échelon cantonal, en raison des différences de situation entre les cantons ainsi que de la nécessité d'être en contact direct avec les requérants. A cet égard, il convient de noter que les besoins à combler ont été identifiés sur la base des retours des services interrogés à Berne et à Zurich d'une part et des réponses des associations cantonales de la Croix-Rouge d'autre part. Ils peuvent toutefois varier selon le lieu et les prestations qui y sont d'ores et déjà proposées. Si de nouvelles prestations destinées aux travailleurs migrants de l'UE devaient être mises en place en dehors de Berne, il conviendrait de procéder à une analyse approfondie des besoins locaux concrets avec l'association cantonale concernée.

Il importe par ailleurs de distinguer entre l'aide d'urgence et l'assistance axée sur un séjour prolongé en Suisse. Cette dernière ne devrait être proposée que dans les cas où il apparaît réaliste que la personne pourra s'autofinancer à long terme. Sinon, l'assistance ne fait que nourrir de faux espoirs, qui aggravent encore la désillusion lorsque les possibilités d'aide sont épuisées. En l'absence de perspectives à long terme en Suisse, il serait bien plus important d'inciter les personnes à rechercher elles-mêmes des solutions de rechange et, au besoin, de les accompagner dans cette démarche.

Divers axes d'intervention s'ouvrent à la CRS dans le domaine de la migration de demandeurs d'emploi en provenance de l'UE. Il conviendra d'agir

toujours en conformité avec les orientations stratégiques, en particulier celles formulées dans la stratégie 2020 de la CRS, dans la Stratégie partielle 2020 des associations cantonales de la Croix-Rouge et du département Santé et intégration de la CRS, et enfin dans le projet stratégique Intégration sociale.

9.1 A l'échelon national

Peuvent être mises en place à l'échelon national des prestations susceptibles d'être proposées dans l'ensemble de la Suisse à partir d'un seul et même lieu. En outre, une assistance ou des prestations de nature à faciliter le travail dans les cantons pourraient être proposées à l'échelon national dès lors que des associations cantonales de la Croix-Rouge identifient un besoin. Pour ce faire, il faudrait clarifier les rôles par rapport à l'aide individuelle et à l'assistance médicale pour les sans-papiers du Siège de la CRS.

Centre de conseil sur la migration en provenance de l'UE

A l'échelon national, il y a lieu de créer un service que les personnes directement concernées, mais aussi les professionnels des associations cantonales, pourraient solliciter sur des questions concrètes. Ce service devrait disposer de solides compétences et être parfaitement au courant des évolutions récentes en matière de droit européen, de droit de la migration, de droit des étrangers et de droit des assurances sociales. En se penchant sur les questions qui se posent à l'échelon national, comme la définition de la qualité de travailleur salarié, et ce en étroite coopération avec les autorités, il effectuerait un travail de fond important pour ses futures activités. Il devrait par ailleurs être informé des différences cantonales ou disposer des ressources nécessaires pour examiner ce sujet. A cet effet, il devrait travailler en réseau avec les acteurs locaux, régionaux et nationaux, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, spécialisés dans les domaines de la migration, de la libre circulation des personnes et de l'aide sociale. La création d'un service d'accueil spécialement destiné aux travailleurs migrants de l'UE présentant des avantages et des inconvénients, tout comme celle d'un centre national de compétence, on pourrait mettre en place dans un premier temps un centre de conseil sur la migration en provenance de l'UE. A titre principal, celui-ci pourrait être chargé de prêter assistance localement aux personnes concernées mais, dans les cas complexes, il pourrait aussi être à la disposition d'autres services au sein du groupe CRS. Il faudrait en outre examiner dans quelle

mesure un tel service pourrait être habilité à traiter des questions de migration en provenance d'Etats tiers.

En termes de contenu, ce centre de conseil pourrait aussi proposer des prestations en matière d'information et de conseil juridique, d'analyse de la situation et de conseils sur les perspectives pour les personnes particulièrement vulnérables et, subsidiairement, d'aide d'urgence et d'aide au retour. On pourrait également envisager la mise en place d'un service social de placement à l'échelon national. Nous reviendrons sur ces aspects dans le chapitre suivant consacré aux prestations potentielles à l'échelon cantonal.

Retour

Dès lors qu'aucun autre service ne se considère comme compétent et à titre subsidiaire, le pool financier Aide au retour du Siège de la CRS pourrait accorder une assistance aux personnes particulièrement vulnérables. En pareil cas, les associations cantonales de la Croix-Rouge en contact avec des travailleurs migrants de l'UE ne pouvant bénéficier d'aucune autre aide financière au retour pourraient solliciter le Siège de la CRS.

Si l'on estime que la personne a peu de chances d'arriver à subvenir à ses besoins dans son pays d'origine, il conviendrait d'examiner la possibilité de travailler en réseau avec des services d'accueil de ce pays susceptibles de l'aider à s'assumer durablement. Cela pourrait se faire à l'échelon national par le biais du réseau habituel de conseil au retour ainsi que de l'OIM. Une coordination au cas par cas avec la Société de la Croix-Rouge du pays d'origine ou avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est également envisageable.

Informations sur la Suisse dans le pays d'origine

Les services d'accueil ont estimé très important que des informations sur la vie et le travail en Suisse soient mises à disposition dans le pays d'origine des candidats à l'émigration. Les travailleurs migrants de l'UE qui ont été interrogés n'ont pas cité cette prestation parmi leurs besoins. Avant que la CRS n'intervienne dans ce domaine, il conviendrait de décider si des initiatives en la matière sont à considérer comme prioritaires dans le cadre des orientations stratégiques de la CRS et, dans l'affirmative, lesquelles. Il faudrait en outre analyser plus précisément encore les informations d'ores et déjà disponibles ainsi que les meilleurs moyens d'atteindre le groupe

cible. Les médias sociaux devraient être mis à contribution et les informations seraient à traduire dans les langues des principaux pays d'origine.

Coordination

Il est apparu clairement que la coordination entre les services confrontés au sujet est essentielle. Divers groupes d'échange à vocation locale se sont d'ailleurs déjà constitués. Afin de bénéficier des différentes expériences à l'échelon interrégional et de pouvoir identifier et traiter d'éventuelles difficultés d'envergure nationale, on pourrait envisager d'organiser une rencontre nationale.

9.2 A l'échelon cantonal

En raison des différences entre les cantons, mais aussi de la nécessité d'assurer la proximité avec le groupe cible et la coopération avec les autorités cantonales et d'autres services d'accueil, il y aurait lieu d'organiser la plupart des prestations à l'échelon cantonal. Les associations cantonales de la Croix-Rouge qui identifient un besoin pourraient s'appuyer sur leurs offres existantes pour y répondre et soit les ouvrir aux travailleurs migrants de l'UE (le cas échéant en les adaptant), soit développer spécifiquement pour ce groupe cible les prestations indiquées ci-après.

Information et conseil juridique

Les entretiens avec des demandeurs d'emploi venant de l'UE ont fait apparaître un manque d'information important sur les questions juridiques, mais aussi sur les aspects pratiques de la vie en Suisse. Les participants à l'enquête jugent eux aussi que c'est dans le domaine de l'information et du conseil juridique qu'il est le plus urgent d'intervenir. Les associations cantonales qui identifient un besoin en la matière pourraient étendre les activités des centres de conseil existants aux demandeurs d'emploi en provenance de l'UE – en les adaptant en conséquence – ou mettre en place une nouvelle offre de conseil. En cas de questions complexes ou de longues clarifications, elles pourraient s'appuyer sur un service national comme indiqué plus haut.

Analyse de la situation et conseils sur les perspectives

S'il y a lieu de proposer des prestations complémentaires, il serait essentiel de procéder dans un premier temps à une analyse de la situation avec les requérants et de conseiller ces derniers sur les perspectives.

Aide d'urgence

L'aide d'urgence relève au premier chef de la responsabilité des ambassades ainsi que des offices cantonaux des migrations et de l'action sociale. Les professionnels et les personnes directement concernées ont toutefois été unanimes pour dire qu'il était important de pouvoir apporter une aide d'urgence supplémentaire. Dès lors que les pouvoirs publics ne le font pas, la CRS peut intervenir à titre subsidiaire dans certains cas de vulnérabilité. Le Siège de la CRS comme la plupart des associations cantonales en contact avec des demandeurs d'emploi de l'UE en auraient la possibilité dans le cadre de l'aide individuelle. Cette assistance devrait être clairement limitée dans le temps et associée à une analyse de la situation ainsi qu'à des conseils sur les perspectives.

Aide au retour

Les professionnels comme les requérants ont signalé un important besoin d'assistance en vue du retour. Ce sont avant tout les ambassades qui devraient aider leurs ressortissants à cet égard. En outre, en vertu de l'art. 21, al. 1 LAS, lorsqu'une personne séjourne en Suisse sans titre de séjour, il incombe au canton de séjour de lui accorder l'aide d'urgence dont elle a besoin, ce qui inclut l'aide au retour. Celle-ci devrait donc être accordée après examen de leurs interventions respectives par les autorités cantonales compétentes et les ambassades. La priorité en la matière serait de bien connaître les fondements juridiques et de mettre en œuvre les prescriptions existantes. Les activités de représentation juridique préalablement requises à cet effet sont examinées en détail au chapitre 9.3 (Plaidoyer) *infra*.

Dès que les compétences concrètes auront été clarifiées, les associations cantonales qui interviennent déjà dans le domaine du retour pourraient examiner l'opportunité d'ouvrir leurs prestations aux travailleurs migrants de l'UE les plus vulnérables.

Assistance dans la recherche d'un hébergement

Pour la recherche d'un hébergement, les personnes peuvent largement recourir aux informations déjà disponibles et aux possibilités existantes sur place. Dès lors qu'est identifié à certains endroits un besoin accru que les places d'hébergement disponibles ne suffisent pas à couvrir, on peut rechercher des solutions complémentaires en concertation avec toutes les institutions compétentes et concernées. Lorsque cela apparaît opportun

parce que la personne concernée a déjà un emploi, ces institutions pourraient en outre intervenir directement en jouant un rôle d'intermédiaire pour la location d'un appartement. Ce type de prestation pourrait être fourni dans le cadre de l'aide individuelle proposée par plusieurs associations cantonales de la Croix-Rouge.

Assistance dans la recherche d'un emploi

Là aussi, dans un premier temps, on peut s'appuyer sur les informations et les offres existantes (p. ex. Triio à Berne) dans le cadre de l'aide individuelle. Il conviendrait ensuite d'examiner si et dans quelle mesure on pourrait mettre en place, en conformité avec les orientations stratégiques de la CRS, un service social de placement pour les demandeurs d'emploi.

Cours de langue

Les services d'accueil devraient disposer d'informations adéquates sur les cours de langue, qu'ils pourraient communiquer aux requérants tout en les aidant le cas échéant à accéder à des formations appropriées.

Assistance pour souscrire une assurance-maladie

Les professionnels interrogés ont insisté sur le fait qu'il était extrêmement important d'aider les personnes à souscrire une assurance-maladie dès lors que celles-ci sont appelées à séjourner durablement en Suisse. L'assistance médicale pour les sans-papiers et Meditrina à Zurich renseignent d'ores et déjà les requérants à cet égard. Les centres de conseil d'autres associations cantonales de la Croix-Rouge pourraient eux aussi leur apporter une assistance ponctuelle.

9.3 Plaidoyer

Outre diverses offres concrètes, l'étude a permis d'identifier des sujets qui méritent encore d'être clarifiés. Dans son rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics et en coopération avec d'autres organisations non gouvernementales, la CRS pourrait se pencher sur ces sujets et œuvrer en faveur d'une clarification. Par ailleurs, il ressort de l'étude que si la CRS assiste les travailleurs migrants en Suisse, les causes de leur migration vers la Suisse – à savoir l'absence de perspectives dans leurs pays d'origine respectifs – subsistent néanmoins en grande partie. Pour y remédier, il appartient à la CRS d'agir comme représentante en s'appuyant sur la définition suivante du plaidoyer: «intervention auprès des autorités et des acteurs compétents aux

fins de défendre les intérêts de personnes dont la vie, la santé ou la dignité sont menacées ou ont subi un préjudice». ¹³²

En concertation avec les autorités cantonales

En concertation avec les autorités cantonales, il conviendrait en particulier de résoudre les questions relatives à l'aide d'urgence soulevées au chapitre 3.6 (Questions en suspens). Cela concerne au premier chef la question de savoir dans quels cas les offices cantonaux des migrations et de l'action sociale accordent une aide financière au retour des travailleurs migrants de l'UE tout en prenant en charge des frais minimaux jusqu'à ce que le retour soit possible.

Parallèlement, il faudrait inciter les autorités cantonales à tenir compte du fait que les ambassades et/ou les consulats peuvent prêter assistance à leurs ressortissants, mais n'y sont pas tenus. Dans les cas où aucun autre financement n'est possible, les autorités cantonales devraient assurer l'aide à l'organisation du retour, la prise en charge de frais minimaux jusqu'à ce que le retour soit possible et, le cas échéant, la prise en charge des frais de voyage.

En concertation avec les autorités nationales

A l'échelon national, un échange sur ce thème avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) serait très souhaitable. En premier lieu, afin d'uniformiser la pratique cantonale, il serait important de définir précisément et de manière contraignante dans quels cas une personne se voit reconnaître la qualité de travailleur salarié. De même, dans le cadre du «débat sur les abus» et en concertation avec le SEM, il y aurait lieu de préciser dans quels cas une personne peut prétendre à des prestations sociales en vertu des réglementations internationales et nationales et à partir de quand il y a abus.

En concertation avec les ambassades et/ou le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Les ambassades des pays d'origine devraient être en principe le premier service d'accueil pour leurs ressortissants en détresse à l'étranger. Dans les faits toutefois, rares sont celles qui leur accordent une aide financière au

132 Croix-Rouge suisse 2014: 1.

retour. On pourrait se renseigner auprès des différentes ambassades sur les possibilités concrètes d'aide au retour qu'elles proposent à leurs ressortissants en détresse en Suisse. En concertation avec le DFAE, on pourrait en outre faire en sorte d'inciter davantage les ambassades et les consulats à prêter assistance à leurs ressortissants en détresse à l'étranger.

Transférer les missions étatiques à d'autres pays, voire à des organisations non gouvernementales de ces pays, ne peut être la solution à l'absence de perspectives dont pâtissent certains groupes de personnes dans quelques Etats membres de l'UE. Au niveau de l'UE, diverses mesures ont été prises, comme la mise en place du Fonds européen d'aide aux plus démunis¹³³, qui vise à apporter une assistance matérielle à ces personnes, ou le Fonds social européen pour la promotion de l'emploi et de l'inclusion sociale.¹³⁴ Il faudrait que ces mesures soient étendues et, d'une manière générale, que la situation économique s'améliore pour accroître les chances d'intégration sociale et professionnelle dans le pays d'origine. Aussi conviendrait-il d'insister, via le DFAE, auprès de l'UE et des Etats concernés sur la nécessité d'améliorer de façon globale les chances et perspectives dans les pays d'origine.

En concertation avec d'autres services

Il faudrait examiner si, dans certains cas particuliers de grande vulnérabilité, l'aide ordinaire au retour ne pourrait pas être rendue accessible aux ressortissants de l'UE.

133 Commission européenne 2014a.

134 Commission européenne 2014b.

10. Conclusions

Comme le montrent les développements *supra*, des centaines de milliers de ressortissants de l'UE font usage de la libre circulation des personnes et émigrent vers la Suisse. Beaucoup d'entre eux y trouvent un emploi et parviennent à assurer eux-mêmes leur subsistance. Mais d'autres, tout en travaillant, n'ont pas un salaire suffisant pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. D'autres encore ne trouvent pas d'emploi, même après des semaines ou des mois de recherche dans plusieurs pays parfois, et sont donc dépourvus de toute perspective d'avenir. Comment gérer ces situations? Quel peut être le rôle humanitaire de la CRS à cet égard? Telles sont les questions qui se posent.

A Berne comme dans d'autres villes suisses, les pouvoirs publics et de nombreuses organisations non gouvernementales sont confrontés à des travailleurs migrants de l'UE. En vertu des prescriptions légales, les pouvoirs publics sont tenus, selon le statut de la personne et la durée de son séjour en Suisse, de lui accorder l'aide sociale ou l'aide d'urgence si elle n'a droit à aucune autre assistance. Les œuvres d'entraide proposent en outre une large gamme de prestations, qui vont de l'hébergement et de la réponse aux besoins élémentaires jusqu'à l'aide au retour, en passant par le conseil et les cours de langue.

Nécessité d'une collaboration entre différents acteurs

Néanmoins, il reste des besoins à couvrir en matière d'assistance aux travailleurs migrants de l'UE qui, malgré les structures existantes, ne parviennent à subvenir seuls à leurs besoins ni dans leur pays d'origine, ni en Suisse. Il s'agit donc d'une problématique transfrontalière, qui requiert l'implication de différents acteurs à différents niveaux.

L'aide de la CRS requise

Il ressort clairement de la présente étude que la CRS est appelée à intensifier son action en faveur des travailleurs migrants de l'UE, notamment dans le domaine de l'aide transitoire, lorsque les chances sont minces que les personnes concernées parviennent à subvenir durablement à leurs be-

soins en Suisse. Mais les personnes qui ont trouvé un emploi ou disposent des qualifications requises à cet effet pourraient aussi bénéficier d'une assistance plus complète. Cela peut se faire dans le cadre des structures existantes, moyennant une extension de ces dernières pour répondre aux besoins spécifiques. Conformément aux Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et aux orientations stratégiques de la CRS, les prestations devraient être mises à la disposition des personnes les plus vulnérables, sans se cantonner exclusivement aux travailleurs migrants de l'UE.

Pour l'avenir, il convient de garder en ligne de mire les facteurs suivants:

- Comme indiqué aux chapitres 1.2 (Définition du groupe de personnes analysé) et 5.1 (Pays d'origine), les travailleurs migrants de l'UE constituent une catégorie clairement définie aux fins de la présente étude. Or en pratique, il ne s'agit pas d'un groupe de personnes refermé sur lui-même, il existe une fluidité par rapport à d'autres groupes. Tel est le cas par exemple des travailleurs migrants qui ont vécu et travaillé précédemment dans un autre Etat membre de l'UE, mais n'en ont pas la nationalité. Tel est le cas aussi des personnes originaires d'autres pays européens non membres de l'UE. A défaut de disposer d'un titre de séjour, ces personnes font partie en Suisse du groupe des sans-papiers. Leur besoin d'assistance peut être similaire à celui des travailleurs migrants de l'UE, alors que les centres de conseil pour les sans-papiers ne sont pas toujours à même de répondre à ce besoin. S'agissant en particulier de ce groupe de personnes, il convient de noter qu'en tant que ressortissants d'Etats tiers, ils n'ont guère de chances d'obtenir une autorisation de travail et de séjour en Suisse. Lorsqu'ils interviennent auprès de travailleurs migrants de l'UE, les prestataires devraient aussi proposer leurs prestations aux personnes les plus vulnérables, qui ne reçoivent aucune assistance par ailleurs.
- La problématique des travailleurs pauvres est connue. S'agissant des travailleurs migrants de l'UE, les mesures d'accompagnement sont un élément pour y remédier. Elles ont pour but de protéger les travailleurs sur le marché du travail suisse contre les abus en matière de salaires et de conditions de travail¹³⁵. S'agissant des évolutions récentes quant à l'exclusion de l'aide sociale pour les demandeurs d'emploi originaires

135 SECO 2014a.

de l'UE ainsi que des autres mesures prises par la Confédération pour lutter contre les abus¹³⁶, il convient toutefois de suivre de près les difficultés qui en résulteront pour les ressortissants de l'UE en recherche d'emploi et de déterminer comment réagir.

- De nombreuses institutions sont confrontées à la question, mais les possibilités de se coordonner sur l'assistance déjà accordée sont aussi rares que les ressources à cet effet, de sorte que les travailleurs migrants de l'UE peuvent demander l'aide d'urgence à plusieurs services successivement. Certains n'hésitent pas à exploiter cette possibilité. Afin de prévenir le risque de parcours migratoires sans fin, qui sont insatisfaisants pour toutes les parties prenantes, il est essentiel que l'éventuelle assistance matérielle s'accompagne d'une analyse de la situation faite avec le requérant ainsi que de conseils sur les perspectives.

Divers projets politiques en cours pourraient avoir un impact sur les évolutions à venir dans le domaine de la migration de main d'œuvre en provenance de l'UE. A cet égard, la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse devra être suivie de près. Il faudra en analyser les conséquences juridiques et pratiques sur le travail avec les travailleurs migrants de l'UE.

11. Bibliographie

Sources imprimées

Caroni, Martina, Tobias Meyer et Lisa Ott 2009: Migrationsrecht. Stämpfli Verlag. Berne.

Commission de gestion du Conseil national 2014: Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes. CdG. Berne.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) 2014: Prise de position concernant la libre circulation des personnes et l'immigration. CSIAS. Berne.

Conseil fédéral 2014: Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 4 avril 2014: prise de position du Conseil fédéral. Berne.

Croix-Rouge suisse 2013a: Stratégie 2020 de la CRS. CRS. Berne.

Croix-Rouge suisse 2013b: Stratégie partielle 2020 des associations cantonales de la Croix-Rouge et du département Santé et intégration de la CRS. CRS. Berne.

Croix-Rouge suisse 2014: Partnerschaften – Engagements – Lobbying – Advocacy. Grundsatzpapier bezüglich Definitionen, Kriterien und Entscheiden für Partnerschaften, Mitgliedschaften, Initiativen und Kampagnen. CRS. Berne.

CSIAS (commission Questions juridiques) 2011/2013: Aide sociale et accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Liste des autorisations pour citoyens UE/AELE. Explication à la liste des autorisations pour citoyens UE/AELE. CSIAS. Berne.

CSIAS (commission Questions juridiques) 2014: Aide médicale d'urgence / questions de financement pour les touristes et les personnes en transit. CSIAS. Berne.

Cueni, Dominique, George Sheldon 2011: Intégration des citoyens de l'UE/AELE sur le marché du travail suisse. Rapport final d'une étude commandée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

Dahinden, Janine 2012: Von den transnationalen Migrationsstudien zu einer Transnationalisierung der Sozialtheorie. Plädoyer für einen integrativen Ansatz. In: B. Pusch (éd.), Transnationale Migration am Beispiel Deutschland und Türkei, 83-101.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. Generalsekretariat 2013: Gesundheitsversorgung für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in Deutschland. Handreichung zu den rechtlichen Grundlagen. DRK. Berlin.

Direction des affaires européennes (DAE) 2013: Les citoyennes et les citoyens de l'UE en Suisse. Informations sur la libre circulation des personnes. Berne.

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 2009: Politique relative à la migration. FICR. Genève.

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 2011: Migration: garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale. Résolution et document de référence FICR. Genève.

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 2013: Penser différemment. Europe: les conséquences de la crise économique sur le plan humanitaire. FICR. Genève.

Frenz, Walter 2012: Handbuch Europarecht volume 1. Europäische Grundfreiheiten. Springer Verlag. Heidelberg.

Haug, Sonja 2012: Klassische und neuere Theorien der Migration. Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung. Mannheim.

Kränzlin, Sarah 2014: Wanderarbeitende aus den EU-Ländern in der Schweiz. Netzwerkanalyse der Kantonalverbände des Schweizerischen Roten Kreuzes. Mémoire de master non publié. Université de Lucerne.

LWL-Industriemuseum. Westfälisches Landesmuseum für Industriekultur 2013: Wanderarbeit. Mensch – Mobilität – Migration. Historische und moderne Arbeitswelten. Klartext Verlag. Essen.

Morlok, Michael, Miriam Frey, Kim Giaquiunto et David Liechti 2013: Motivation der Zuwanderung aus dem EU-25/EFTA Raum in die Schweiz. Eine Untersuchung der Migrationsgründe der Zuzüger/innen sowie der Rekrutierungsgründe von Arbeitgeber/innen. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG. Bâle.

Mosimann, Heidi 2014: Bericht zur Situation von Katholischen ArbeitsmigrantInnen aus Ost- und Südeuropa. Mit den Schwerpunktländern Italien, Polen, Portugal, Spanien und Fokus Kurzaufenthalte. Katholische Kirche Region Bern. Berne.

Plate-forme nationale pour les soins médicaux aux sans-papiers 2012: Patients dépourvus de titre de séjour et d'assurance-maladie. Statut juridique et prise en charge médicale des sans-papiers. Berne.

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO 2014: Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. SECO. Berne.

Secrétariat d'Etat aux migrations 2013b: Présentation de Mario Gattiker à la réunion du Comité de la CSIAS le 4 décembre 2012.

Spescha, Marc 2011: Bewilligungen können erlöschen, widerrufen oder nicht verlängert werden. In: Terra Cognita 18/2011. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration. Die Schweiz verlassen. P. 70-75. Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Berne.

Spescha, Marc, Antonia Kerland, Peter Bolzli 2010: Handbuch zum Migrationsrecht. Orell Füssli. Zurich.

Stutz, Heidi, Iris Graf, Thomas Oesch, Jolanda Jäggi, Jürg Guggisberg, Ruth Calderón 2013: Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz. Gründe, Wege, Arbeitssituation und Migrationsgeschichten. Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Berne.

ONU 1990: Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Genève.

Wanderarbeit. Mensch-Mobilität-Migration. Historische und moderne Arbeitswelten. 2013, Klartext-Verlagsges. ISBN-10: 3837509575.

Sources en ligne

Commission européenne 2014a: Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=fr> 29.10.2014

Commission européenne 2014b: FSE – Fonds social européen. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=fr> 29.10.2014

Commission européenne 2014c: Protection consulaire. <http://ec.europa.eu/consularprotection/sectionView.action?sectionId=97686&tab=2&breadCrumbLevel=3> 21.08.2014

Confédération suisse 2014: Libre circulation des personnes: des mesures supplémentaires pour lutter contre les abus. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=51653> 29.10.2014

Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19630069/index.html> 14.11.2014

Crossroads 2014: Wie erhältst du die Europäische Krankenversicherungskarte? <http://stockholmcrossroads.se/de/article/wie-erhaltst-du-die-europaische-krankenversicherungskarte/> 14.11.2014

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 2014: Libre circulation des personnes. <https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/personenfreizuegigkeit.html> 15.11.2014

DFJP 2014a: Le Conseil fédéral prend des mesures pour relancer les discussions avec l'UE concernant la participation de la Suisse aux programmes européens et l'accès au marché. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2014/2014-04-303.html> 07.10.2014

DFJP 2014b: Libre circulation des personnes: des mesures supplémentaires pour lutter contre les abus. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2014/2014-01-151.html> 07.10.2014

DFJP, DFAE, DFE 2012: Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse. <http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00633/index.html?lang=de> 16.09.2013

Eurostat 2014a: Taux de chômage – données annuelles. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tipsun20&plugin=0> 01.11.2014

Eurostat 2014b: Taux de chômage des jeunes par sexe, âge et région NUTS 2. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_110&lang=fr 01.11.2014

Eurostat 2014c: Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tsdsc100&plugin=0> 01.11.2014

Humanrights 2014: Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. <http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/conventions-onu/non-ratifiees> 30.06.2014.

Institution commune LAMal 2014a: Séjour temporaire en Suisse. http://www.kvg.org/fr/wohnsitz-in-der-eu-efta-_content---1--1078.html 14.11.2014

Institution commune LAMal 2014b: Résidence au sein de l'UE/AELE. http://www.kvg.org/fr/wohnsitz-in-der-eu-efta-_content---1--1046.html 14.11.2014

NHS Choices 2014: EHC European Health Insurance Card. <http://www.nhs.uk/NHSEngland/Healthcareabroad/EHC/Pages/about-the-ehic.aspx> 14.11.2014

Office fédéral de la santé publique 2014: FAQ concernant l'obligation de s'assurer. <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/04114/04123/index.html?lang=fr> 14.11.2014

Offices régionaux de placement 2014: Vivre et travailler en Suisse. Système social. <http://www.treffpunkt-arbeit.ch/publikationen/broschueren/> 15.11.2014

Plate-forme nationale pour les soins médicaux aux sans-papiers 2014. <http://www.sante-sans-papiers.ch/> 14.11.2014

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO 2014: Mesures d'accompagnement. <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=fr> 29.10.2014

SEM 2013a: Bulletin Immigration. Evolution et tendances dans les domaines de l'immigration et de la nationalité. Etat au 31 mai 2013. <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/monitor.html> 11.11.2014

SEM 2014a: Statistique des étrangers à fin avril 2014. https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/auslaenderstatistik.html 27.08.2014

SEM 2014b: Bulletin Immigration. Evolution et tendances dans les domaines de l'immigration et de la nationalité. Etat au 31 mai 2014 <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/monitor.html> 11.11.2014

SEM 2014c: Bulletin Immigration. Evolution et tendances dans les domaines de l'immigration et de la nationalité. Etat au 31 juillet 2014 <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/monitor.html> 11.11.2014

SEM 2014d: Directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes (Directives OLCP). SEM. Berne. https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/fza.html
21.08.2014

Unia 2014: Informations sur Unia pour les salariés polonais. <http://www.unia.ch/de/arbeitswelt/von-a-z/migrantinnen/polnische-infos/>
01.11.2014

Articles de presse

NZZ 22.10.2014: Personenfreizügigkeit. Zustimmung zu Sozialhilfe-Ausschluss für stellensuchende EU-Bürger. <http://www.nzz.ch/schweiz/sozialhilfe-ausschluss-fuer-stellensuchende-eu-buerger-begruesst-1.18408939> 23.10.2014

Tages-Anzeiger 03.09.2012: Nun suchen auch Arbeitslose aus der EU Jobs in der Schweiz. <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Nun-suchen-auch-Arbeitslose-aus-der-EU-Jobs-in-der-Schweiz-/story/20870146> 16.09.2013

Tages-Anzeiger 31.07.2013: Bei der Stellensuche bleiben viele Südeuropäer ohne Erfolg. <http://www.tagesanzeiger.ch/leben/gesellschaft/Bei-der-Stellensuche-bleiben-viele-Suedeuropaeer-ohne-Erfolg/story/14378001> 16.09.2013

Tages-Anzeiger 30.11.2014: Basel-Stadt bietet gratis Deutschkurse für Migranten an. <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/BaselStadt-bietet-gratis-Deutschkurse-fuer-Migranten-an/story/11255663> 30.11.2014

12. Glossaire

Autorisation de séjour B

L'autorisation de séjour B est délivrée pour une année aux personnes originaires d'Etats tiers et généralement pour cinq années aux personnes originaires d'Etats membres de l'UE qui bénéficient de la libre circulation des personnes et d'un contrat de travail de plus d'un an.

AELE

Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse. Ces pays bénéficient de la libre circulation complète des personnes.

UE-2

Bulgarie et Roumanie. Des dispositions transitoires s'appliquent aux ressortissants de ces pays jusqu'au 31 mai 2016. Elles comprennent des contingents en termes d'autorisations de séjour et d'autorisations de séjour de courte durée, la préférence nationale et le contrôle des conditions de rémunération et de travail.

UE-8

Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie. Ces pays bénéficient de la libre circulation complète des personnes. Depuis le 1^{er} mai 2014, les autorisations de séjour pour les ressortissants de ces pays ne sont plus contingentées.

UE-17

Les quinze anciens Etats membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède) plus Chypre et Malte. Ces pays bénéficient de la libre circulation complète des personnes. Depuis le 1^{er} juin 2014, les autorisations de séjour pour les ressortissants de ces pays ne sont plus contingentées.

UE-28

Tous les Etats membres de l'UE. Les Etats membres de l'UE-17 et de l'UE-8 ainsi que de l'UE-2 plus la Croatie.

Mesures d'accompagnement

Afin de protéger les travailleurs sur le marché du travail suisse contre les abus en matière de salaires et de conditions de travail, le Conseil fédéral et le Parlement ont arrêté des mesures d'accompagnement qui sont optimisées progressivement. Elles régissent en particulier le contrôle de la disposition ancrée dans la loi sur les étrangers selon laquelle les étrangers ne peuvent être employés qu'aux conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche.

Autorisation de séjour de courte durée L avec activité lucrative

Les personnes qui ont un contrat de travail de plus de trois mois et de moins d'un an se voient délivrer une autorisation de séjour L pour la durée du contrat. Celle-ci peut être prolongée.

Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)

En 1999, l'Union européenne et la Suisse ont signé sept accords bilatéraux, dont l'accord sur la libre circulation des personnes. Ce dernier est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2002. Il a été complété par plusieurs protocoles au fur et à mesure que de nouveaux Etats adhéraient à l'UE. Cet accord régit la libre circulation des personnes ainsi que la coordination des systèmes d'assurance sociale, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et la prestation limitée de services.

Sans-papiers

On entend par «sans-papiers» les migrants sans titre de séjour en Suisse.

Table des illustrations

Illustration 1: libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE	25
Illustration 2: taux de chômage dans les Etats membres de l'UE	44
Illustration 3: taux de chômage des jeunes dans les Etats membres de l'UE	45
Illustration 4: part des personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale en 2012	46
Illustration 5: pays d'origine des travailleurs migrants de l'UE en Suisse	53
Illustration 6: assistance par des institutions à Berne	83
Illustration 7: nombre de requêtes de travailleurs migrants de l'UE reçues par les associations cantonales de la Croix-Rouge	88
Illustration 8: interactions des associations cantonales de la Croix-Rouge avec d'autres services concernant les migrations en provenance de l'UE	90

GROS PLAN
SANTÉ
MIGRATION
INTÉGRATION

La Croix-Rouge suisse (CRS) est engagée de longue date dans la recherche fondamentale et le travail en mode projet sur les questions de santé, de migration et d'intégration.

