

Prise de position

Plan de mise en œuvre de l'art. 121a BV (Gestion de l'immigration) du Conseil fédéral du 20 juin 2014

Assemblée plénière du 26 septembre 2014

1. Appréciation générale du processus

1 La Confédération a démarré le processus de mise en œuvre de l'initiative « Contre l'immigration de masse » en instituant un groupe d'experts piloté par l'Office fédéral des migrations (ODM). Associés aux travaux, les cantons ont envoyé des représentants de la CdC, de la CDEP, de l'ASM et de l'AOST. Ils sont parvenus à défendre leur position en collaborant activement. Alors que les partenaires sociaux et les représentants sectoriels ont présenté leur point de vue spécifique, les cantons ont fait valoir principalement les intérêts de l'économie dans son ensemble et de la population. Ils ont montré que compte tenu des nouvelles conditions générales, une approche fédérale assortie d'une responsabilité commune de la Confédération et des cantons était le garant d'une souplesse maximale dans la gestion de l'immigration.

2 L'Office fédéral des migrations (OFM), qui joue le rôle de chef de file, a synthétisé les discussions du groupe d'experts dans un rapport, qui a servi de référence pour l'élaboration du plan de mise en œuvre de la Confédération. De leur côté, les cantons ont, lors de l'Assemblée plénière CdC du 20 juin 2014, pris acte et approuvé le rapport « Nouveau système d'admission » du groupe de travail CDEP et avalisé les principes du nouveau système d'admission tel qu'ils le conçoivent.

2. Appréciation du plan de mise en œuvre

3 Les cantons saluent le plan de mise en œuvre. Il souligne des principes essentiels tels que le fédéralisme ou les intérêts de l'économie dans son ensemble, que l'Assemblée plénière CdC a approuvés lors de sa séance du 20 juin 2014. Les cantons rappellent par ailleurs qu'ils ont confirmé à plusieurs reprises depuis des années (prises de position de la CdC du 25 juin 2011 et du 18 décembre 2013, p. ex.), mais aussi depuis la votation du 9 février 2014 (notamment lors des assemblées plénières de la CdC des 21 mars et 20 juin 2014) leur attachement à la voie bilatérale dans les relations avec l'UE.

4 À l'instar du Conseil fédéral et pour des motifs de politique extérieure avant tout, les cantons se prononcent en faveur d'un système dual qui privilégie l'admission et le séjour des ressortissants de l'UE/AELE, en précisant que l'immigration en provenance de l'espace UE/AELE doit tenir compte de la situation générale du marché du travail.

5 Ils saluent le fait que les cantons aient un rôle central à jouer dans la définition des quotas et des contingents, dans la mesure où les besoins sont définis hiérarchiquement du bas vers le haut (« bottom up »). Cela permettra de minimiser les querelles de partage entre les différents secteurs et les cantons. Les simulations (chapitre 6.2. du plan de mise en œuvre) montrent clairement qu'une approche centralisatrice induirait des problèmes d'exécution considérables. Par conséquent, le Conseil fédéral renonce – à juste titre – à fixer un objectif précis de réduction pour gérer l'immigration.

6 Les cantons reconnaissent que le Conseil fédéral est l'autorité chargée de fixer en dernière instance les plafonds et les contingents, à l'exception de la future réglementation relative aux frontaliers, et ils sont satisfaits de la création d'un organe commun composé de représentants des offices de migration et des offices du travail de la Confédération et des cantons qui sera amené à estimer les besoins quantitatifs et qualitatifs de main d'œuvre étrangère sur la base des analyses et des estimations qui auront été faites. Parce que compétent aux yeux des cantons, cet organe souverain¹ aura plus qu'une fonction de conseil puisqu'il validera les besoins des cantons et dégagera une solution unanime débouchant sur une proposition concrète à soumettre au Conseil fédéral. Il travaillera avec des indicateurs tels que le niveau de mobilisation de la main d'œuvre nationale, la proximité des frontières ou les résultats du système de monitoring et de contrôle, et il associera les partenaires sociaux et d'autres acteurs.

7 Gérer les flux migratoires est, conformément à la disposition constitutionnelle, une tâche souveraine qui incombe à l'État, en l'occurrence à la Confédération et aux cantons. Il ne s'agit là pas uniquement de questions liées au marché du travail, mais aussi de questions de politique migratoire essentielles pour la société. D'où la nécessité d'avoir une vue d'ensemble et de trouver un équilibre judicieux entre les intérêts de l'économie et ceux de la société.

8 Confédération et cantons défendent la même position quant au moment de l'instauration des contingents : les prises d'emploi et les prestations de services jusqu'à 90 jours attribuables à des États de l'UE/AELE continueront à être régies par la procédure d'annonce prévue dans l'ALCP, alors que les autorisations de courte durée pour les séjours compris entre quatre et douze mois seront contingentées, avec possibilité de prolongation pour deux ans au plus (en prenant en compte les nouveaux contingents). Une autre possibilité pourrait être de renforcer le contrôle préalable des conditions de salaire et des conditions de travail dans le cadre de la procédure d'admission étant donné qu'un aménagement par trop restrictif du système d'admission pourrait receler un risque d'abus et de concurrence faussée par la libre prestation de services et les prises d'emploi jusqu'à 90 jours.

9 En ce qui concerne la future réglementation relative aux frontaliers, le plan de mise en œuvre tient compte des besoins particuliers des cantons frontaliers, mais aussi de ceux des autres cantons (la suppression des zones frontalières encourage la mobilité à l'intérieur de la Suisse), dans la mesure où les cantons ont la

¹ Les cantons considèrent que le comité devrait être exclusivement composé de représentants de la Confédération et des cantons, quand bien même personne ne conteste que les partenaires sociaux doivent être associés au processus. Cette approche se justifie comme suit : gérer l'immigration est, en vertu de la Constitution, une tâche souveraine qui n'a pas uniquement trait à des questions liées au marché du travail, mais requiert une approche globale intégrant les intérêts de l'économie et ceux de la société. Il s'agit là de l'un des enseignements à tirer de la votation du 9 février 2014. La responsabilité de la mise en œuvre relève des cantons et de la Confédération, mais pas des partenaires sociaux ; l'approche ascendante exige que les partenaires sociaux soient associés à l'échelon cantonal. Il convient de mettre en place un système à deux niveaux à l'échelon de la Confédération, qui prend en compte les intérêts des partenaires sociaux dès le premier niveau, de manière globale et institutionnalisée.

possibilité de prévoir des restrictions supplémentaires pour protéger le marché du travail régional (préférence nationale, conditions de salaire et de travail) (page 39 du plan de mise en œuvre). Les cantons sont satisfaits de cette souplesse. Par contre, ils n'ont pas compétence de décision pour établir les contingents. Afin de donner toute sa pertinence à l'approche fédérale, les cantons devraient pouvoir agir librement dans les limites constitutionnelles. L'importance des frontaliers sur le marché du travail n'étant pas la même d'une région à l'autre, seule une approche fédérale garantit une solution répondant aux besoins de l'économie et de la société. Dans ce sens, la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. doit s'inspirer du modèle B proposé par l'administration fédérale pour la réglementation applicable aux frontaliers (page 27 du plan de mise en œuvre). Il convient de veiller à ce que le plan tienne, dans son application concrète, autant compte de l'importance des frontaliers pour l'économie suisse que de celle de la main d'œuvre titulaire d'un permis B. Les cantons doivent être associés à la mise au point des bases légales à l'échelon fédéral.

10 Les cantons saluent, ne serait-ce qu'en vue de la mobilisation du potentiel existant en Suisse, l'examen de la préférence nationale au cas par cas, sauf pour les métiers où la pénurie est clairement avérée. Cet examen doit être praticable et non bureaucratique (via les ORP, p. ex.). Il en va de même de la vérification des conditions de salaire et de travail lors de l'octroi des autorisations. Il faut une base légale permettant de vérifier l'absence d'arrangements manifestement illicites ou abusifs convenus avant même le début du travail. Les cantons ont besoin d'une solution souple dans le sens d'une formulation à caractère potestatif, car les disparités régionales sont importantes concernant le marché du travail. On ne saurait néanmoins se passer de contrôles a posteriori permettant de vérifier le respect des engagements pris. La préférence nationale et le respect des conditions de travail et de salaire en vigueur en Suisse constituent des critères importants pour le pouvoir d'appréciation des autorités d'exécution lors de l'attribution des plafonds et des contingents.

11 S'agissant du regroupement familial, nous sommes en faveur d'un examen des limitations, pour ce qui est notamment des moyens d'existence suffisants. Nous rappelons le potentiel de main d'œuvre que constituent les personnes qui viennent en Suisse dans le cadre du regroupement familial. Ce potentiel de travail doit être utilisé.

12 Les cantons saluent la reprise des travaux relatifs à la révision de la LEtr. Ils sont néanmoins critiques quant à l'extension de son champ d'application (concernant le regroupement familial, p. ex) aux ressortissants de l'UE/AELE, étant donné qu'ils souhaitent le maintien du système dual.

13 En ce qui concerne l'admission sans activité lucrative, il faut noter que la plupart des personnes concernées ne séjournent que temporairement en Suisse, pour y suivre une formation ou se perfectionner, et qu'elles n'ont pas l'intention de s'y établir durablement. Il convient de prendre en compte les intérêts de la recherche, de la formation et des secteurs de la connaissance. Il s'agira donc d'examiner comment associer certains organes du paysage universitaire suisse aux processus en vue de définir les plafonds et contingents.

14 Les cantons saluent l'intention d'établir un suivi et un contrôle efficaces de la migration. Les cantons escomptent que les autorités du marché du travail et les services de migration seront étroitement associés à la mise en place et à la mise en œuvre de ce système.

3. Suite des travaux (chap. 13) pour la collaboration avec les cantons

15 Les cantons saluent le fait que le Conseil fédéral considère la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. comme une tâche commune et qu'il entend créer un organe réunissant des représentants fédéraux et cantonaux des autorités compétentes en matière de marché du travail et de migration. Nous en avons déjà commenté la fonction dans notre appréciation du plan de mise en œuvre.

16 Les cantons sont prêts à s'engager activement dans les travaux législatifs tout comme dans l'élaboration des mesures à prendre dans d'autres secteurs politiques. Au premier rang des priorités, ils placent les mesures d'accompagnement susceptibles de mobiliser le potentiel offert par la main d'œuvre nationale, car seule cette mobilisation permet de mettre en œuvre l'initiative tout en répondant aux besoins de l'économie.

17 Le plan de mise en œuvre préconise de poursuivre les travaux inhérents à l'initiative de la Confédération et des cantons visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI).² À cet égard, il faudra impérativement faire en sorte que la mobilisation ne porte pas seulement sur le personnel qualifié mais sur l'ensemble du marché du travail. Les cantons notent avec satisfaction qu'il est prévu de les associer à l'actualisation et à la suite des travaux inhérents à l'initiative.

18 En ce qui concerne les mesures d'accompagnement, les cantons se félicitent expressément d'être associés aux travaux du Comité interdépartemental Immigration et Intégration SZI, chargé de coordonner les actions supplémentaires. Les cantons accordent la priorité à la mobilité du potentiel de main d'œuvre existant en Suisse. Il est essentiel, selon eux, de ne pas brouiller les cartes et de veiller à ce que la question de l'immigration ne soit pas abusivement reprise par n'importe quel postulat politique (mobilité, organisation du territoire, infrastructures, promotion du site³, assurances sociales ou logement), surtout s'il n'y a pas de lien direct ou avéré. S'agissant des éventuelles mesures d'accompagnement, il faut qu'un lien de cause à effet puisse être établi avec l'immigration en s'appuyant sur des faits objectifs.

19 Toute décision concernant une mesure plus poussée implique une pesée d'intérêts avec d'autres domaines politiques (promotion du site économique, par ex.). Il convient d'examiner en détail quelles mesures d'accompagnement sont efficaces et opportunes en application de la nouvelle disposition constitutionnelle. La suite des travaux sera déterminée d'ici la fin septembre 2014 ; ils auront pour objectif la mise au point d'un paquet de mesures communes.

20 D'une façon générale, il s'agit de garder à l'esprit que les mesures d'accompagnement ou les mesures relevant de la FKI ne pourront déployer leurs effets qu'à moyen ou long terme. Cela est en contradiction avec l'effervescence politique et les partenaires feraient bien de se le rappeler en exerçant leurs tâches souveraines.

² La CDEP et la CDIP représentent les cantons depuis le début des travaux.

³ Citons à titre d'exemple représentatif d'absence de lien direct les mesures prises actuellement en matière de promotion économique et de promotion du site, en général, et les incitations fiscales pratiquées dans la promotion économique, en particulier. Les statistiques CDEP (<http://www.vdk.ch/de/Aktuelles>) montrent que l'implantation de sociétés étrangères en Suisse est en baisse constante depuis cinq ans, avec pour corollaire la baisse de la création de places de travail en aval. Cette tendance est liée à la situation économique, certes, mais aussi au ciblage stratégique sur des mesures favorisant la qualité et la pérennité lors de l'implantation. Vu sous cet angle, la promotion de l'économie suisse à l'étranger par la Confédération et les cantons est loin d'encourager l'immigration. Notons par ailleurs qu'il s'agit plutôt, pour la promotion du site, d'engager des mesures pour contrer la délocalisation de sociétés déjà implantées en Suisse.

4. Conclusions

21 Dans un contexte difficile, le Conseil fédéral est parvenu à définir une voie praticable en élaborant ce plan de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. qui répond aux directives constitutionnelles tout en respectant au mieux l'intérêt de l'économie dans son ensemble. Préalable indispensable à cette mise en œuvre, la collaboration entre la Confédération et les cantons devra être étroite lorsqu'il s'agira de fixer des plafonds et des contingents, car les cantons disposent de connaissances très spécifiques et détaillées et savent, en particulier par la gestion des offices régionaux de placement (ORP), quelles sont les disparités entre les régions en termes de marché du travail et de besoins des entreprises locales.

22 Mobiliser le potentiel de main d'œuvre existant en Suisse est essentiel pour mettre en œuvre l'initiative contre l'immigration de masse sans que l'économie en pâtisse. Car il faut escompter que le marché suisse du travail aura besoin d'une certaine quantité de main d'œuvre. L'État et l'économie ont une responsabilité. Jamais, d'ailleurs, ils n'ont été inactifs. Les autorités auront à cœur de coordonner toutes les initiatives en cours, en particulier celles engagées par la Confédération, et de mettre en commun toutes les ressources nécessaires à cet effet. Les cantons feront de même à leur échelon. C'est à la Confédération qu'il revient au premier chef d'assurer une vue d'ensemble des initiatives en cours et de les coordonner si nécessaire.

23 Les cantons sont prêts à poursuivre leur collaboration étroite avec la Confédération pour concrétiser le plan de mise en œuvre et pour réaliser les travaux législatifs, en y apportant leur savoir-faire et leur expérience. La suite des travaux est déjà prévue et engagée dans ce sens.