

Prise de position

---

# Adaptation de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) : consultation

## Assemblée plénière CdC du 30 septembre 2016

Réunis en Assemblée plénière CdC le 30 septembre 2016, les gouvernements cantonaux ont débattu de la disposition sur l'assurance de la qualité dans le domaine de l'intégration (article 57a P-LEtr), des adaptations apportées à la protection des victimes (art. 30, al. 1, let. e bis et art. 60, al. 2, let. b P-LEtr) et de l'adaptation des frais liés au séjour en Suisse des travailleurs détachés (art. 22, al. 2-4 P-LEtr et art. 2a P-LDét). Ils ont adopté la prise de position suivante.

---

### 1. Remarques de principe

**1** Les gouvernements cantonaux s'opposent à la proposition de disposition sur l'assurance de la qualité dans le domaine de l'intégration (article 57a P-LEtr). Il est inutile d'introduire des critères de qualité à l'échelon national, qui impliqueraient une surcharge administrative et financière pour la Confédération, les cantons et les communes. Ces critères ne tiennent pas compte des réalités locales ; trop rigides, ils sont un frein à la compétitivité et à l'innovation. Les gouvernements cantonaux se félicitent en revanche des changements apportés à la protection des victimes, qui permettent de mieux protéger les prostituées victimes d'infractions. Ils sont également favorables aux changements prévus pour le remboursement des dépenses liées au séjour des travailleurs détachés en Suisse. Ces adaptations améliorent la sécurité du droit et permettent de trouver des solutions pragmatiques.

**2** L'encouragement spécifique de l'intégration est une tâche commune de la Confédération et des cantons qui est mise en œuvre dans le cadre des Programmes cantonaux d'intégration (PIC). Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont convenu, en 2011 déjà, d'instruments d'assurance de la qualité. Ceux-ci sont utilisés avec succès dans la période de programme en cours, qui a débuté en 2014. La réalisation des objectifs de prestation et d'efficacité fixés dans les conventions de programme est contrôlée afin d'assurer la qualité à long terme. La Confédération doit accorder aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible pour mettre en œuvre les PIC et prendre en compte les réalités cantonales, conformément aux principes de collaboration Confédération – cantons définis dans le cadre de la RPT.

**3** Or les compétences du SEM telles qu'énoncées à l'article 57a P-LEtr privent les cantons de leur responsabilité opérationnelle en matière d'assurance de la qualité. Il est inconcevable que la compétence relative à la réglementation de la qualité dans le domaine de l'intégration soit confiée unilatéralement à la Confédération.

Nous considérons que l'article 57a P-LEtr est inutile étant donné que les instruments sur l'assurance de la qualité déjà existants et négociés en partenariat ont fait leurs preuves. Les raisons invoquées dans le rapport explicatif pour justifier l'article 57a P-LEtr ne sont pas convaincantes. Bouleverser la dynamique créée dans la relation entre le SEM et les cantons est inopportun.

**4** Selon le rapport explicatif sur les modifications apportées à la Loi fédérale sur les étrangers, l'article 57a P-LEtr doit mettre en œuvre les dispositions de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo). L'alinéa 1 de l'article 6 LFCo confie la responsabilité de l'assurance et du développement de la qualité de la formation continue en premier lieu aux prestataires. Dans son message relatif à la LFCo du 15 mai 2013, le Conseil fédéral dispose ainsi « que des critères généraux en termes de qualité ne peuvent pas être inscrits dans la loi [sur la formation continue] en raison de l'importante hétérogénéité des offres et des besoins divers de l'État, des prestataires et des personnes intéressées. [...] Délibérément et pour des raisons de praticabilité, des prescriptions détaillées en matière de qualité n'ont pas été intégrées au projet de loi. ». Ces considérations s'appliquent également à l'assurance de la qualité en matière d'encouragement de l'intégration. Rien ne justifie de renforcer la réglementation actuelle sur l'assurance de la qualité.

## 2. Remarques de détail

### 2.1. Assurance de la qualité en matière d'intégration (art. 57a P-LEtr)

#### **5 Surcharge administrative et financière**

L'article 57a P-LEtr, de par sa densité réglementaire, est inutilement bureaucratique. Sa mise en œuvre implique une surcharge administrative, particulièrement problématique pour les petits cantons et les communes. Le reporting actuel au SEM mobilise déjà des ressources considérables. Au niveau des cantons, cette surcharge administrative aura un coût et les mesures d'encouragement s'en ressentiront. Par ailleurs, il est clair que le contrôle du respect des critères par le SEM ou par les tiers mandatés génèrera d'autres charges financières. L'article 57a P-LEtr détonne dans le paysage alors que l'heure est aux mesures d'économie. Le Programme de stabilisation 2017-2019 prévoit une baisse de 10 % des subsides fédéraux pour la prochaine période PIC. De toute évidence, l'art. 57a P-LEtr propose une définition erronée des priorités.

#### **6 Mépris des particularités locales**

En matière d'assurance et de développement de la qualité dans le domaine de l'intégration, les critères fédéraux sont préjudiciables aux solutions et aux offres des communes et des régions. Dans certains petits cantons, des prestataires de cours de langue reconnus peuvent être évincés en raison de critères nationaux trop stricts, au motif que le volume de leur offre n'est pas assez étendu. Avec l'article 57a P-LEtr, les critères nationaux fixés risquent d'être déconnectés de la réalité des cours – une réalité qui varie d'un canton à l'autre. Les cantons romands, en particulier, s'appuient sur de nombreux bénévoles, notamment pour les cours de langue. L'application de critères restrictifs aux personnes chargées des cours entraînera une surcharge financière pour les cantons ou une réduction de leur offre de cours de langue.

#### **7 Absence de flexibilité à une époque où les changements sont rapides**

L'augmentation des flux migratoires peut être rapide et suivie d'une baisse tout aussi rapide. Les pays d'origine des migrants changent eux aussi, si bien que les mesures doivent être adaptées en fonction des besoins du

groupe cible. C'est pourquoi il est important que les cantons jouissent d'une certaine flexibilité pour élaborer leurs offres. Leur marge de manœuvre doit être garantie afin qu'ils puissent adapter leurs offres de cours aux besoins des apprenants, au volume de la demande, à la situation financière, etc. Des critères nationaux rigides en termes de qualité sont incompatibles avec cette marge de manœuvre.

## **8 Compétitivité et innovation limitées**

L'offre existante est suffisamment variée pour répondre à tous les besoins. Le système actuel fonctionne bien. Une normalisation de l'assurance et du développement de la qualité au niveau national limite la compétitivité des cantons, des communes et des prestataires en termes d'idées et de projets pilotes. Il en résulte un nivellement de l'offre vers le bas et un frein à l'émergence d'offres novatrices, notamment dans le domaine de l'acquisition linguistique.

### **2.2. Frais liés aux travailleurs détachés (art. 22, al. 2-4 P-LEtr et art. 2a P-LDét)**

## **9 Sécurité du droit et solutions pragmatiques**

Il faut se féliciter que l'obligation de rembourser les frais qui est proposée opère une distinction entre les éléments du salaire et les montants versés au titre du remboursement des frais, et permet ainsi d'assurer la sécurité du droit. Il convient aussi de soutenir la proposition de donner au Conseil fédéral la compétence de décider de la durée de l'obligation de prendre en charge les frais en cas de détachement de longue durée. Cette disposition tient compte du fait que les personnes détachées en Suisse pendant une longue période déplacent le centre de leurs intérêts en Suisse. Il est important à cet égard qu'il soit tenu compte de l'ensemble des circonstances et pas seulement de la durée, comme le souligne le rapport explicatif.

Il convient cependant de souligner que les nouveaux alinéas 2 et 3 prévus à l'article 22 LEtr ne sont pas formulés de manière suffisamment claire : d'un côté, les frais comptent parmi les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche ; de l'autre, ils ne sont pas considérés comme faisant partie du salaire. La formulation est ambiguë. Il convient donc de supprimer l'al. 2, l'al. 3 devenant l'al. 2 formulé comme suit : « L'employeur s'engage à rembourser au travailleur détaché les dépenses occasionnées par un transfert interentreprises ou une prestation de services transfrontalière, telles que les dépenses de voyage, de logement et de nourriture ; ces indemnités ne sont pas partie intégrante du salaire. S'appliquent les tarifs usuels du lieu et de la branche ».

Il faut saluer le fait que les modalités d'exécution (ordonnance et directives) seront examinées avec le concours des autorités cantonales compétentes. L'Association des offices suisses du travail (AOST) est prête à participer à ces travaux.

## **10 Adaptation nécessaire de la loi sur les travailleurs détachés**

Contrairement aux propos développés dans le rapport explicatif, il est problématique de renoncer à une adaptation simultanée de l'art. 9 LDét, qui prévoit entre autres à l'al. 2 let. a et b des sanctions (amende ou interdiction d'offrir ses services) en cas d'infractions à l'art. 2 LDét (conditions minimales de salaire et de travail). Dès lors que des écarts salariaux ne seraient dus qu'à une indemnisation insuffisante des frais par l'entreprise de détachement, le risque est qu'elle conteste la base légale de la sanction du canton en se référant à l'art. 9, al. 2 LDét, qui dans sa version actuelle se fonde uniquement sur l'art. 2 et non pas sur le nouvel art. 2a prévu. Dans le sens d'une exécution effective et efficace, il convient donc d'exclure cette marge d'interprétation par la mention explicite de l'art. 2a LDét dans l'art. 9 LDét.