

Union patronale suisse
Hegibachstrasse 47
8032 Zurich

Lausanne, le 28 mai 2015

U:\1p\politique_economique\consultations\2015\POL1508_loi
_etranger.docx/MAP/ama

Consultation fédérale – Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu votre courrier électronique du 4 mars dernier relatif à la thématique mentionnée en titre et vous remercions de nous consulter à ce propos.

I. Préambule

La Suisse romande représente un quart de l'économie suisse, avec un PIB de 149,1 milliards de francs en 2013. Son économie très diversifiée, constituée de petites, moyennes et grandes entreprises complémentaires, est l'une des plus dynamiques du pays.

Sans l'apport de l'immigration, l'économie romande n'aurait ni le poids ni la dynamique qu'elle affiche depuis quelques années¹. Cette réussite repose largement sur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'Union européenne (UE) et entré en vigueur en 2002 qui facilite grandement le recrutement de collaborateurs qualifiés et non qualifiés que les entreprises romandes peinent à trouver sur le marché du travail indigène². En effet, ces dernières ne voient plus leurs activités entravées par des procédures administratives, souvent lourdes et coûteuses, ni par l'épuisement de quotas de travailleurs

La Suisse romande est une économie ouverte qui dépend et qui profite des avantages liés aux accords bilatéraux, lesquels garantissent un accès facilité et non-discriminatoire à un marché intérieur composé de 505 millions de consommateurs. Pour les cantons romands, dont cinq sur six sont limitrophes de la France, il s'agit là d'un avantage compétitif indéniable dans un environnement très concurrentiel.

La mise en œuvre de l'article constitutionnel 121a qui concerne, directement ou indirectement, toutes les entreprises romandes, remet clairement en question ces acquis. Elle pourrait se traduire par des effets lourds de conséquences pour la croissance, la prospérité et l'emploi en Suisse romande. Il paraît donc fondamental de reconsidérer la manière d'appréhender la question de l'immigration en Suisse et, en particulier, la façon d'appliquer l'article 121a afin de ne pas mettre en danger les accords bilatéraux.

¹ L'étude « Les artisans de l'économie genevoise » de la CCIG, BCGE et OCSTAT publiée en novembre 2014 fait apparaître qu'à Genève la part des salariés de nationalité étrangère dépasse 50%, quel que soit le secteur d'activité.

² Une enquête menée en juin 2012 par l'Institut de recherches M.I.S. Trend de Lausanne montre que la moitié des PME romandes emploient soit des frontaliers soit des ressortissants de l'UE.

II. Position générale

La Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) a combattu l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», acceptée en votation populaire le 9 février 2014. Même si elle regrette ce résultat, elle a à cœur de respecter la volonté populaire et, par conséquent, de mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel.

Le système des contingents et de plafonds annuels ainsi que le principe de la préférence nationale inscrits à l'article 121a Cst sont non seulement susceptibles de faire exploser les coûts administratifs des entreprises, mais sont aussi contraires à l'ALCP. Afin de donner au nouveau système de migration les meilleures chances d'être accepté par l'UE, la CVCI préconise une application pragmatique, qu'autorise la nouvelle disposition constitutionnelle.

La mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle doit, dans le respect du fédéralisme, tenir prioritairement compte des «intérêts économiques globaux de la Suisse» (art. 121a, al. 3 Cst). Au vu de leurs bienfaits pour l'économie romande, notamment en termes de croissance et d'emploi, on peut légitimement considérer que les accords bilatéraux I entrent dans la catégorie des intérêts économiques globaux. Du coup, la loi d'application doit être conçue de manière à ne pas violer ce nouvel alinéa constitutionnel, ni les accords bilatéraux I. En d'autres termes, le nouveau système de politique migratoire de la Suisse doit :

- préserver les accords bilatéraux;
- assurer le recrutement de main d'œuvre étrangère qualifiée ;
- éviter les distorsions économiques entre secteurs d'activité (ne pas privilégier un secteur aux dépens d'un autre) et
- minimiser les coûts administratifs des entreprises.

Afin de réaliser ces objectifs, la CVCI préconise un modèle qui s'articule autour de trois axes:

1. l'introduction d'une clause de sauvegarde dans le dispositif législatif (chap. III) ;
2. la révision de la loi fédérale sur les étrangers telle que soumise à consultation (chap. IV) et
3. l'optimisation du potentiel de main d'œuvre indigène (chap. V)

III. Introduction d'une clause de sauvegarde

Comme indiqué précédemment, la CVCI soutient l'introduction d'une clause de sauvegarde dans la loi d'application de l'article constitutionnel 121a. En effet, les contingents et la priorité aux travailleurs nationaux ne sont pas compatibles avec l'ALCP.

Un système fondé exclusivement sur ces éléments aura donc peu de chances d'être accepté par l'UE. Il porterait en effet atteinte à l'une des quatre libertés fondamentales.

L'UE pourrait vraisemblablement accepter un modèle migratoire helvétique si la mise en œuvre de l'initiative «Contre l'immigration de masse» s'appuie sur des règles d'ores et déjà en vigueur – du moins du point de vue de l'approche adoptée – dans le cadre de la libre circulation des personnes au sein de l'UE, ou entre la Suisse et l'UE.

La libre circulation des personnes au sein de l'UE prévoit ainsi qu'en cas de distorsions économiques dans un pays, la libre circulation des personnes peut être provisoirement suspendue³. La Suisse pourrait développer cette approche et se référer à cette clause.

³ Les dispositions transitoires figurent dans les actes d'adhésion concernés, par exemple aux art. 20 ss. du Protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union Européenne.

L'approche développée par le Conseil fédéral doit ainsi être complétée par une clause de sauvegarde, qui s'articulerait de la manière suivante :

- Le Conseil fédéral introduit par voie d'ordonnance un plafond d'immigration nette (contingent global).
- Ce chiffre maximal est flexible et peut donc être ajusté.
- Tant que le plafond du contingent global n'est pas atteint, le marché du travail peut «respirer» librement; autrement dit, il n'y aurait pas de système de contingents, mais seulement un enregistrement administratif comme aujourd'hui (simple système d'autorisations de séjour).
- Au-delà du seuil d'immigration nette prévu par le Conseil fédéral (États tiers et UE), il serait possible de considérer que le préjudice causé à la Suisse est tel que des mesures temporaires doivent être prises, à l'instar de la clause de sauvegarde prévue actuellement pour la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie (limitation des autorisations de séjour).

Aussitôt que l'immigration repasserait au-dessous de la limite fixée, les mesures seraient levées et le principe de la libre circulation des travailleurs de l'UE serait à nouveau en vigueur dans sa configuration habituelle.

A noter que les frontaliers sont exclus de ce mécanisme, puisqu'ils ne font pas partie de la population résident de manière permanente en Suisse (voir chapitre IV).

Sur le principe, ce système de gestion temporaire de l'immigration constitue une entorse relativement faible à l'accord de libre circulation des personnes actuel et représente donc une application favorable à l'économie. Ce système respecterait la volonté populaire, la Suisse étant en mesure de mieux contrôler l'immigration. Cette clause générale devrait également s'appliquer à la phase transitoire vers le futur système. Afin d'éviter un choc dommageable en matière d'offre sur le marché du travail, le régime choisi devrait être introduit par étapes. Durant la phase initiale, par exemple, le contingent global réparti sur quatre ans pourrait être abaissé progressivement.

Une fois le système introduit, il est tout aussi important que l'atteinte de la limite n'entraîne pas un blocage immédiat des autorisations. L'introduction de phases pendant lesquelles l'épuisement prochain des autorisations est annoncé permettrait ainsi de disposer d'un système d'alerte. Ces phases d'annonce préalable ne doivent toutefois pas être utilisées à mauvais escient pour embaucher davantage de travailleurs étrangers par anticipation. À ce stade, le taux de croissance du nombre d'autorisations délivrées devra déjà avoir été limité.

Il n'y a pour l'instant aucun débat politique sur les chiffres, mais plusieurs hypothèses relatives aux maxima annuel d'immigration nette circulent déjà. L'approche évoquée dans la proposition de clause de sauvegarde prévoit que le seuil de contingentement soit défini par voie d'ordonnance, autrement dit par le Conseil fédéral. Cette pratique correspond au système actuel en ce qui concerne les États tiers. L'immigration est en effet fortement influencée par des facteurs démographiques et économiques. Si l'évolution démographique actuelle en Europe se poursuit, elle devrait conduire à moyen terme à un recul du nombre d'actifs, à long terme à une diminution de la population, et entraîner dans la foulée un recul de l'immigration en Suisse. La fixation du seuil de contingentement par voie d'ordonnance présenterait l'énorme avantage de permettre une réaction rapide aux évolutions structurelles.

IV. Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers: réponse à la consultation

Systeme de contingents

- **Compétence.** Le système de contingent doit être organisé au niveau fédéral et la compétence attribuée au Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons et les partenaires sociaux. Les contingents doivent être fixés de manière large et différenciée par cantons et non par branches, selon la nature de l'immigration (avec ou sans activité lucrative, regroupement familial, demandeurs d'asile). Une réserve fédérale doit être prévue pour les cas de rigueur. L'attribution devrait se faire sur une base trimestrielle.
- **Champ d'application.** Comme le relève le Conseil fédéral dans le rapport explicatif mis en consultation le 11 février 2015 (page 17): «En principe, il est possible de renoncer à créer des nombres maximums et des contingents pour les autorisations de séjour de courte durée jusqu'à une année. En effet, selon la définition en vigueur, il y a immigration dans la population résidente permanente de nationalité étrangère seulement lorsque le séjour dure plus d'une année, les séjours temporaires n'étant donc pas pris en considération». A la lumière de cette définition, les frontaliers, les travailleurs soumis à la procédure d'annonce pour une durée de 90 jours ainsi que les actuels détenteurs de permis de courte durée (permis L, une année maximum), en provenance de l'UE et pays tiers, ne devraient pas être considérés comme des migrants, et devraient donc échapper au système des contingents, puisqu'ils ne cherchent pas à s'établir en Suisse et ne modifient donc pas le nombre total de la population. Seules les actuelles autorisations de séjour ordinaire et d'établissement (permis B et permis C) relèvent de l'immigration. La CVCI préconise dès lors que les prestations de service jusqu'à 90 jours et les autorisations de séjour de moins d'une année ne soient pas contingentées. S'agissant des frontaliers⁴, il y a incompatibilité entre l'ALCP, qui interdit le contingentement des frontaliers (art. 10 al. 7 ALCP), et le nouvel article 121a al. 3 Cst. Or, si on ne peut pas contrevenir au texte de la Constitution, on peut l'interpréter de manière souple en laissant le soin à chaque canton de fixer son contingent. Cela pourrait se justifier de par la nature particulière de cette population (domiciliée à l'étranger), de la définition attribuée à la population résidente de manière permanente, et du fédéralisme garanti par la Constitution. Cela permettrait par ailleurs de tenir compte des sensibilités locales. Une réserve fédérale doit également être prévue pour les frontaliers. Enfin, il faut éviter de réintroduire le système des zones frontalières et le retour hebdomadaire.
- **Systeme dual d'admission.** Ce système, qui est conforme au nouvel art. 121a Cst, doit être maintenu. Il ne faut en aucun cas toucher aux quotas des travailleurs migrants du deuxième cercle (ressortissants d'États tiers) – lesquels ont déjà été abaissés par le Conseil fédéral en novembre 2014 – et ce, en raison des besoins de spécialistes des entreprises de Suisse romande particulièrement innovantes et tournées vers l'international. Ceci étant, une priorité claire doit être accordée aux ressortissants UE, afin que le système mis en place ne puisse être qualifié de discriminatoire à leur égard et par conséquent constituer un motif suffisant de résiliation des accords bilatéraux de la part de l'UE. Ce dispositif ne doit cependant pas péjorer les conditions d'admission des ressortissants d'États-tiers.

⁴ Le développement économique de la Suisse romande repose largement sur les frontaliers: à fin 2014, ils étaient 120'000, soit le 42% des 287'000 frontaliers occupés en Suisse. A l'instar de l'industrie horlogère et microtechnique, qui occupe 17'000 frontaliers sur un total de 58'000 personnes (soit le 30% des actifs), de nombreux secteurs économiques dépendent fortement de cette catégorie de travailleurs.

- **Critères d'attribution.** La répartition des contingents ne saurait être uniquement fondée sur des critères relevant de la population. Il est impératif de tenir également compte de critères socio-économiques, tels que les besoins de main d'œuvre étrangère propre à chaque canton (entreprises à vocation internationale, hautes écoles, etc.). Dans l'idéal, les contingents devraient être adaptés en fonction de la conjoncture économique et intégrer les besoins futurs de main d'œuvre des entreprises.

Préférence nationale. L'application de ce principe doit se faire de manière simple et souple, afin de ne pas créer un monstre bureaucratique qui aurait de graves conséquences tant pour l'économie que pour l'emploi. Dès lors, il faut privilégier la variante mise en consultation selon laquelle la préférence nationale n'est pas examinée au cas par cas à l'égard des ressortissants UE/AELE, mais prise en considération que lors de la détermination des nombres maximums et des contingents. Dans les secteurs de pénurie de main d'œuvre avérée, il convient de ne pas établir la préférence nationale comme un principe cardinal à l'engagement, mais de s'appuyer sur les mesures d'accompagnement existantes pour éviter tout risque d'abus.

Regroupement familial. On ne saurait remettre en question cet élément de notre politique migratoire qui répond à la fois à d'importants engagements internationaux pris par la Suisse (accords bilatéraux, Convention européenne des droits de l'homme, etc.) et à des impératifs économiques. Notre place économique perdrait énormément de son attrait si les travailleurs étrangers ne pouvaient plus être accompagnés de leur famille ou à des conditions trop restrictives.

Commission de l'immigration. Les partenaires sociaux, qui connaissent la situation sur le terrain et ont une vue d'ensemble des besoins de main d'œuvre des entreprises, doivent être étroitement associés aux travaux, et par conséquent, être membres à part entière de cette commission.

Libre circulation sur le territoire suisse. Cette liberté doit être maintenue: les limitations ne doivent porter que sur l'accès au marché du travail suisse et non sur les changements d'employeur ou de domicile des travailleurs étrangers. De telles entraves constituent un frein à la liberté économique.

Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail. Afin d'alléger les coûts administratifs, il convient de procéder à un contrôle sommaire des conditions de rémunération et de travail s'agissant de ressortissants de l'UE. Les contrôles a posteriori (mesures d'accompagnement en vigueur) ont fait leurs preuves et doivent être privilégiées par rapport aux contrôles a priori, notamment pour lutter contre les faux indépendants.

V. Promotion du potentiel des travailleurs indigènes

La mise en œuvre de l'initiative «Contre l'immigration de masse» passe également par une meilleure utilisation du potentiel des travailleurs autochtones. La CVCI estime que les mesures nécessaires pour mobiliser la main d'œuvre indigène, qui s'inscrivent dans le long terme, ne sauraient suffire à remplacer les travailleurs qualifiés en provenance de l'étranger. Néanmoins, elle préconise la hausse du taux d'activité partielle des femmes, le maintien des travailleurs âgés dans le monde du travail, la lutte contre le chômage des jeunes et la meilleure intégration des collaborateurs atteints dans leur santé.

A cette fin, elle soutient:

- l'initiative de la Confédération visant à combattre la pénurie de main d'œuvre qualifiée et
- le projet «Avenir du marché suisse du travail» élaboré conjointement par l'UPS et economiesuisse. Ce projet a pour objectif de mettre en exergue les «Best practices» déjà existantes dans plusieurs entreprises et de mieux sensibiliser l'ensemble de l'économie aux possibilités d'optimiser le potentiel des forces vives du marché du travail (travailleurs de plus de 50 ans, femmes, jeunes, personnes atteintes dans leur santé), et ainsi réduire le recours à des salariés étrangers.

Conclusion

La Suisse romande est une économie ouverte qui dépend et qui profite des avantages liés à la libre circulation des personnes et des accords bilatéraux conclus avec l'Union Européenne (UE). La CVCI a combattu l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», acceptée en votation populaire le 9 février 2014, car ce texte remet en question ces acquis. Même si elle regrette ce résultat, elle a à cœur de respecter la volonté populaire. Afin de préserver la voie bilatérale, d'assurer le recrutement de main d'œuvre étrangère qualifiée et de minimiser les coûts administratifs des entreprises, la CVCI propose un modèle d'application de la nouvelle norme constitutionnelle qui s'articule autour de trois axes. Tout d'abord, la CVCI apporte son soutien à l'introduction d'une clause de sauvegarde dans la loi d'application de l'art. constitutionnel 121a. Celle-ci prévoit le maintien de la libre circulation avec les États de l'UE/AELE jusqu'à l'atteinte d'un plafond d'immigration nette qui serait défini annuellement par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Une fois que ce seuil serait dépassé, l'immigration serait contingentée. Ce système présente l'avantage de respecter à la fois la volonté populaire et l'esprit de l'accord sur la libre circulation des personnes. Deuxièmement, la CVCI préconise une application pragmatique de l'article 121a de la constitution fédérale en renonçant à continger les séjours de courte durée jusqu'à une année et en laissant à chaque canton le soin de fixer son contingent de frontaliers. De plus, elle prône le maintien du système dual d'admission et du regroupement familial. Elle considère également que les partenaires sociaux doivent être associés aux travaux de la Commission de l'immigration. Le troisième volet du modèle vise à mieux exploiter le potentiel de travailleurs indigènes. La CVCI soutient le projet «Avenir du marché suisse du travail» élaboré conjointement par l'Union patronale suisse et economiesuisse, qui a pour objectif de sensibiliser leurs membres aux possibilités de mieux exploiter le potentiel indigène: les travailleurs de plus de 50 ans, les femmes, les jeunes et les personnes atteintes dans leur santé.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos meilleures salutations.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Mathieu Piguet
Sous directeur