



Nouveau système d'admission des étrangers

Rapport du groupe de travail de la CDEP

21.05.2014

Sommaire

1	Contexte	3
1.1	Teneur de l'initiative	3
1.2	Mise en œuvre de l'initiative	4
1.3	Mandat de la CDEP	4
1.4	Constitutionnalité et eurocompatibilité.....	5
1.5	Objectifs fondamentaux des cantons s'agissant du dispositif d'exécution	5
2	Problématiques.....	6
2.1	Comment fixer les plafonds et les contingents (y c. désormais, pour les frontaliers, les membres de la famille, les personnes sans activité lucrative et les personnes relevant du domaine de l'asile) ?	6
2.2	Qui est compétent pour fixer les plafonds et les contingents ?.....	11
2.3	Quelles seront les tâches respectives des autorités en charge des domaines concernés, des cantons et de la Confédération (compétence pour l'octroi de l'autorisation, procédure d'approbation) ?	12
2.4	Comment mettre en œuvre l'admission préférentielle sur le marché du travail ? La préférence nationale doit-elle bénéficier aux seuls Suisses ou aussi aux étrangers résidant déjà en Suisse ?.....	12
2.5	Comment contrôler les conditions de travail et de salaire dans le cadre de la procédure d'admission ?.....	13
2.6	Les conditions d'admission doivent-elles être différentes pour les ressortissants de l'UE/AELE (et éventuellement d'autres États) et pour ceux d'États tiers (s'agissant de la qualification professionnelle p. ex.) ?	13
2.7	La reconduction des mesures d'accompagnement est-elle nécessaire si un nouveau système d'admission est mis en place ?.....	13
2.8	Renforcement de la position des résidents sur le marché du travail.....	14

1 Contexte

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » exigeant du Conseil fédéral qu'il introduise, dans les trois ans, un nouveau système d'admission des étrangers en Suisse.

1.1 Teneur de l'initiative

L'initiative modifie la Constitution comme suit :

Art. 121 Titre (nouveau)

Législation dans le domaine des étrangers et de l'asile

Art. 121a (nouveau) Gestion de l'immigration

¹ La Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

² Le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels. Les plafonds valent pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus. Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales peut être limité.

³ Les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale ; ils doivent inclure les frontaliers. Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome.

⁴ Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu.

⁵ La loi règle les modalités.

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit :

Art. 197, ch. 9 (nouveau)

9. Disposition transitoire ad art. 121a (Gestion de l'immigration)

¹ Les traités internationaux contraires à l'art. 121a doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

² Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 121a par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte provisoirement les dispositions d'application nécessaires par voie d'ordonnance.

1.2 Mise en œuvre de l'initiative

Lors de sa séance du 12 février 2014, le Conseil fédéral a décidé qu'il arrêterait en juin 2014 un plan de mise en œuvre législative du nouvel article constitutionnel. Le projet de loi correspondant devrait pouvoir être mis en consultation d'ici fin 2014.

Le Département fédéral de justice et police a été chargé par le Conseil fédéral de l'élaboration du plan, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et la Direction des affaires européennes.

Un groupe d'experts présidé par le directeur de l'Office fédéral des migrations (ODM) accompagne les travaux de mise en œuvre au plan formel et matériel. Il se compose de 23 membres. Y participent différents offices fédéraux, les partenaires sociaux et d'autres groupes d'intérêts, mais également les cantons (par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux [CdC]), la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), l'Association des offices suisses du travail (AOST) et l'Association des services cantonaux de migration (ASM).

Le mandat a été précisé lors de la première séance, le 8 mars 2014. Le groupe d'experts a pour mission d'accompagner les travaux de mise en œuvre des services fédéraux chargés du dossier. Il n'est pas prévu qu'il élabore un rapport proprement dit mais un document de synthèse présentant les systèmes envisageables et incluant les appréciations portées par les membres du groupe d'experts sur ces modèles. Le Conseil fédéral doit adopter le plan de mise en œuvre en connaissant les avis des membres du groupe d'experts. Il est possible que le groupe d'experts accompagne aussi l'élaboration du projet de loi après la pause estivale.

Dans le cadre de discussions sur le mandat du groupe d'experts, il a été souligné que l'enjeu, pour le moment, est de définir les modèles envisageables, les conditions cadres et des lignes directrices. Les aspects quantitatifs (fixation des plafonds et des contingents) sont des questions politiques et seront tranchées en aval. Il en est fait abstraction dans la discussion sur les modèles. Le but est de concevoir un système qui tienne la route dans différents scénarios (économiques et démographiques).

1.3 Mandat de la CDEP

Le Comité de la CDEP a élargi le groupe de travail existant dirigé par le conseiller d'État Benedikt Würth (SG). Il l'a chargé de préparer à l'intention de la CdC une proposition de nouveau système pour l'admission des étrangers. Les travaux doivent être coordonnés avec ceux de la Confédération.

Le traitement de la proposition que les cantons s'engagent pour l'inscription de la voie bilatérale dans la Constitution ne fait pas partie des tâches du groupe de travail Würth. Cette proposition, déposée par le canton de Vaud lors de l'Assemblée plénière de la CdC du 21 mars 2014, sera traitée par le Bureau de la CdC, de même que la question de l'opportunité de revenir sur la problématique de la Croatie.

Le groupe de travail fait abstraction également de différentes questions de droit international (constitutionnalité de l'accord de libre-échange avec la Chine p. ex.).

Il s'agit de concevoir une solution permettant, au final, d'espérer la poursuite de la voie bilatérale en accord avec l'UE.

1.4 Constitutionnalité et eurocompatibilité

A l'instar d'autres parties et du Conseil fédéral, la CdC a souligné que la voie bilatérale doit être poursuivie. Il s'agit là d'un objectif primordial. Il n'est pas nécessaire de vérifier en détail si le plan de mise en œuvre est compatible avec le droit européen. Cette question relève de la politique extérieure et devra être discutée et négociée avec la nouvelle Commission européenne. Le Conseil fédéral ne prendra pas de nouvelles décisions concernant le mandat de négociation avant que le plan de mise en œuvre soit élaboré (déclaration de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga lors de l'Assemblée plénière de la CdC du 21 mars 2014).

Sera également mise entre parenthèse la question de savoir si l'adaptation éventuelle d'accords existants relève de la compétence exclusive de la Commission européenne / du Conseil des ministres ou si l'accord de tous les États membres est requise (question des accords mixtes).

Les analyses réalisées jusqu'à maintenant montrent que la nouvelle disposition constitutionnelle est en contradiction fondamentale avec la teneur de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). La nouvelle norme peut être mise en œuvre en s'efforçant de respecter à peu près l'ALCP ou sans s'en soucier, mais une compatibilité complète est illusoire.

1.5 Objectifs fondamentaux des cantons s'agissant du dispositif d'exécution

Pour les cantons, le dispositif d'exécution doit respecter les principes suivants :

- **Fédéralisme** : S'agissant du rôle des cantons, il est essentiel que le système d'admission soit organisé selon une approche fédérale.
- **Efficiences** : Le dispositif doit être efficient et facilement applicable par les autorités et les milieux économiques. Le processus de recrutement des entreprises ne doit pas être entravé.
- **Le statut de saisonnier**, dont les répercussions négatives pour l'économie et la société sont connues, ne doit pas être réintroduit.
- Il est essentiel de tenir compte des « intérêts économiques globaux » (= teneur de l'initiative).
- Les besoins de l'ensemble du marché du travail doivent continuer à être pris en compte pour l'admission des personnes en provenance des États de l'UE/AELE.
- La protection des conditions de travail et de salaire reste une tâche commune de l'État et des partenaires sociaux.

Les cantons rejettent les propositions visant à mettre en œuvre l'art. 121a Cst. au moyen d'allègements fiscaux, compte tenu de la situation financière difficile des collectivités publiques et du faible effet de ces mesures.

2 Problématiques

Le plan de mise en œuvre que le DFJP doit transmettre au Conseil fédéral fin juin doit répondre aux questions ci-après selon la décision de l'ODM du 12 mars 2014 relative à la mise en place d'un groupe d'experts chargé de l'accompagnement des travaux de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. :

- Comment fixer les plafonds et les contingents (y c. désormais, pour les frontaliers, les membres de la famille, les personnes sans activité lucrative et les personnes relevant du domaine de l'asile) ?
- Qui est compétent pour fixer les plafonds et les contingents ?
- Quelles sont les tâches respectives des autorités en charge des domaines concernés, des cantons et de la Confédération (compétence pour l'octroi de l'autorisation, procédure d'approbation) ?
- Comment mettre en œuvre l'admission préférentielle sur le marché du travail ? La préférence nationale doit-elle bénéficier aux seuls Suisses ou aussi aux étrangers résidant déjà en Suisse ?
- Comment contrôler les conditions de travail et de salaire dans le cadre de la procédure d'admission ?
- Les conditions d'admission doivent-elles être différentes pour les ressortissants de l'UE/AELE (et éventuellement d'autres États) et pour ceux d'États tiers (s'agissant de la qualification professionnelle p. ex.) ?
- La reconduction des mesures d'accompagnement est-elle nécessaire si un nouveau système d'admission est mis en place ?

Ci-après sont présentées des réponses de principe tenant compte des considérations émises dans le cadre du mandat de la CDEP.

2.1 **Comment fixer les plafonds et les contingents (y c. désormais, pour les frontaliers, les membres de la famille, les personnes sans activité lucrative et les personnes relevant du domaine de l'asile) ?**

Pour des motifs de politique extérieure, le système d'admission dual doit être maintenu. Les ressortissants de l'UE/AELE doivent donc avoir la priorité sur les ressortissants d'États tiers. En effet, au plan de la politique extérieure, la marge de manœuvre est plus grande importante en rapport avec les États tiers. Il peut ainsi être évité de mettre encore davantage à mal la voie bilatérale.

S'agissant de l'admission de ressortissants d'États tiers, il faut continuer à mettre l'accent sur les spécialistes hautement qualifiés. Mais l'économie suisse n'a pas besoin uniquement de ce genre de travailleurs. Elle est aussi tributaire d'une main d'œuvre peu qualifiée (notamment dans l'agriculture, le tourisme et l'industrie). Dans ces conditions, les besoins de l'ensemble du marché du travail doivent continuer à être pris en compte pour l'admission des personnes en provenance des États de l'UE/AELE. S'agissant de ces dernières, il faut donc parler de « travailleurs » ou de « main d'œuvre » et non pas de « spécialistes ».

Le mandat constitutionnel prévoit expressément que les plafonds et les contingents pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse. La compétitivité de la Suisse et des cantons dépend fortement d'un marché du travail organisé de manière flexible et ouvert à l'international. Par conséquent, les contingents doivent être organisés en fonction des besoins de l'économie ; les entreprises doivent disposer d'une main d'œuvre suffisante. Dans le même temps, le potentiel que représente la main d'œuvre nationale doit être utilisé au mieux. C'est à cette condition que l'immigration pourra être réduite de façon supportable pour l'économie. Le nouveau système d'admission doit tenir compte des besoins de l'économie, mais aussi des institutions de formation et de recherche, ainsi que des organisations internationales, et ce, en veillant à ne pas entraver leur compétitivité internationale. Les entreprises doivent pouvoir embaucher la main d'œuvre étrangère dont elles ont besoin en temps utile.

Le nombre total d'immigrants (contingent global) doit être défini de façon à disposer d'une flexibilité maximale lors de l'attribution des contingents.

2.1.1 Fixation des plafonds et des contingents

L'art. 21a Cst. exige que l'immigration soit gérée et limitée à l'échelon de la Suisse. Pour satisfaire à cette exigence constitutionnelle, la Confédération et les cantons doivent convenir d'un dispositif de dernière instance conjoint pour gérer et limiter l'immigration. Il s'agit de privilégier un système associant au maximum les cantons à la prise de décision.

Les cantons déterminent les besoins. En effet, ils connaissent les attentes complexes et fort hétérogènes de l'économie et de la population au plan local et sont capables de réagir rapidement aux fluctuations des besoins de main d'œuvre. Cette approche ascendante (*bottom-up*) permet de réduire les querelles de répartition entre les branches et les cantons. Les besoins sont déterminés à l'aide d'une série d'indicateurs (cf. chap. 2.1.2). D'autre part, les cantons dirigent les offices régionaux de placement (ORP). Ils connaissent donc très précisément la demande d'emploi (qualifications et nombre de personnes) et les besoins de l'économie. De ces informations, on peut déduire les besoins après utilisation optimale du potentiel que représente la main d'œuvre nationale.

Un organe supérieur paritaire composée de représentants des cantons et de la Confédération dresse une vue d'ensemble des besoins annoncés par les cantons (contingents globaux). A cet effet, il prend en compte des indicateurs supplémentaires, s'adosse à un système de suivi et de contrôle et auditionne les partenaires sociaux et d'autres acteurs. Il émet une appréciation politique dans l'optique d'une immigration adéquate.

Si, sur la base de ses analyses, l'organe constate que des correctifs sont nécessaires et que les contingents globaux de tout ou partie des cantons doivent être réduits, l'organe et les

cantons cherchent un terrain d'entente dans le cadre d'un processus interactif (itératif) dans le but de clarifier les bases de décision de l'organe paritaire.

A la demande de l'organe supérieur, le Conseil fédéral fixe les contingents globaux par canton en dernière instance.

Une loi cadre fédérale définit les différents instruments de pilotage et règle d'autres questions formelles, assurant ainsi une application uniforme (p. ex. concrétisation des critères qualitatifs de l'art. 121a, al. 3, préférence nationale, efforts de recherche, modalités du dépôt de la demande [entreprise, lieu d'affectation], règles pour le regroupement familial, principes pour la détermination des besoins, observation du marché du travail, etc.). Par ailleurs, un système de suivi et de contrôle national doit être mis en place via les associations des autorités en charge du marché du travail et de la migration.

En résumé, la Confédération et les cantons observent les principes définis au chap. 2.2.

2.1.2 Indicateurs, suivi et contrôles

En collaboration avec la Confédération, les associations des autorités en charge du marché du travail et de la migration élaborent une série d'indicateurs pour la détermination des besoins, ainsi qu'un système de suivi et de contrôle de l'exécution.

Caractéristiques fondamentales des indicateurs destinés à la détermination des besoins s'agissant des plafonds et des contingents :

Les indicateurs reposent sur un fondement scientifique. Ils servent de base aux cantons pour la fixation des contingents et des plafonds. Les indicateurs renseignent notamment sur les mouvements migratoires (immigration et émigration, immigration nette), la pénurie de spécialistes (système d'indicateurs BSS), le chômage, les données conjoncturelles et la structure de la population active (âge, sexe, qualification, travail à temps partiel, etc.). Cette série d'indicateurs scientifiques complète le savoir-faire sur le marché de l'emploi local des autorités cantonales en charge du marché du travail et de la migration, ainsi que les enquêtes sur les besoins de l'économie locale réalisées au niveau cantonal dans le cadre de l'observation du marché du travail. Ainsi, les tensions sur le marché du travail et les besoins peuvent être identifiés de façon ciblée.

Système de suivi et de contrôle :

Le système de suivi et de contrôle permet de surveiller l'application uniforme de la loi cadre fédérale et livre une vue d'ensemble de la situation du marché du travail, du pilotage de l'immigration et des mouvements migratoires intercantonaux.

Ainsi, les cantons sont armés pour prendre les mesures correctives nécessaires à une exécution efficiente et efficace.

2.1.3 Obligation de notifier

Immigrer signifie s'implanter en Suisse. La Constitution ne dit pas à partir de quand cette condition est remplie. Il revient au législateur de le préciser. Le contingentement des autori-

sations de courte durée occasionnerait une charge administrative et bureaucratique supplémentaire considérable. En principe, les ressortissants de l'UE/AELE autorisés – moyennant notification – à venir en Suisse pour 90 jours au maximum dans le cadre d'une activité lucrative ne devraient donc être ni contingentés ni plafonnés (ils ne représentent que 0,7 % du volume des emplois actuellement) ; sans compter que leur séjour en Suisse est très bref. Ceci dit, cette question ne pourra être tranchée qu'une fois que l'ensemble du dispositif sera connu. En effet, le risque existe que les entreprises établies en Suisse soumises aux règles sévères du contingentement ne soient pénalisées par un système très libéral en matière de notification. Les incitations inopportunes faussant la concurrence doivent être évitées. Une fois que l'ensemble du dispositif aura été défini, il s'agira donc de vérifier l'opportunité

- de réduire la sollicitation du système de notification et le potentiel d'abus, en renforçant notamment les contrôles et les formalités pour les conditions de travail et de salaire notifiées,
- d'adapter également l'art. 7 de l'accord sur la libre circulation (libre prestation des services) dans le cadre du mandat de négociation avec l'UE ; et/ou
- d'organiser le régime des compétences selon une approche fédérale, sur le modèle utilisé pour l'admission et la gestion des frontaliers.

2.1.4 Frontaliers

Les cantons définissent les besoins en frontaliers (contingents et plafonds cantonaux) selon une logique fédérale, c'est-à-dire de façon aussi autonome que possible et en s'efforçant de respecter au mieux la Constitution. Étant donné les énormes disparités régionales quant à l'importance des frontaliers sur le marché du travail, seul une approche fédérale garantit une solution répondant aux besoins de l'économie et de la société. Le bassin d'emploi d'un canton frontalier est transfrontalier. Si l'on en faisait abstraction, les régions concernées essuieraient des pertes économiques importantes. Si l'on excepte le domaine du trafic transfrontalier, les frontaliers n'ont pas d'impact sur les infrastructures (marché du logement, écoles, etc.).

Le principe de la préférence nationale s'applique aussi aux frontaliers, de même que les règles de contrôle des conditions de travail et de salaire destinées à lutter contre les abus (cf. 2.5).

2.1.5 Membres de la famille

Des restrictions à l'admission sous forme de règles plus sévères pour le regroupement familial sont en principe compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme. Le cas échéant, ces restrictions ne doivent pas dépendre de la branche ou de la qualification professionnelle.

L'opportunité de limiter le regroupement familial doit être étudiée et les restrictions doivent être inscrites dans la loi cadre fédérale. Exemples :

- ne pas tenir compte dans le calcul des ressources financières du revenu prévisible de la personne voulant venir en Suisse au titre du regroupement familial ;
- de manière générale, relever les exigences en matière de ressources financières ;
- assurer que la prise en charge des enfants soit appropriée.

A noter qu'une part non négligeable des personnes arrivées en Suisse au titre du regroupement familial exercent une activité lucrative. Ce potentiel de travail doit être utilisé.

2.1.6 Personnes n'exerçant pas d'activité lucrative

Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative ne sont pas prioritaires pour l'établissement des plafonds et des contingents.

Pour les **élèves** et les **étudiants**, les restrictions suivantes doivent être étudiées :

- le demandeur doit disposer des connaissances linguistiques nécessaires pour étudier au moment de l'entrée en Suisse
- exclure les personnes de plus de 30 ans pour ce genre d'admission
- pour certains pays, partir du principe que le retour dans le pays d'origine n'est pas garanti comme cela se fait dans le cadre de la procédure de visa (et donc exclure les pays concernés)
- pour éviter les abus au niveau local, examiner éventuellement l'interdiction d'exercer une activité professionnelle en dehors d'une formation professionnelle pratique.

Pour les **rentiers** / le **regroupement familial ascendant**, les restrictions suivantes doivent être étudiées :

- les rentiers et les personnes voulant venir en Suisse au titre du regroupement familial doivent disposer de ressources financières propres (il est tenu compte des ressources de tiers actuellement)
- exiger une relation particulière avec la Suisse et pas seulement avec des personnes qui y résident
- pour les enfants vivant en Suisse, exclure le regroupement avec des personnes qui ne vivraient pas chez eux ou si les personnes concernées ont d'autres parents proches dans leur pays d'origine.

2.1.7 Personnes relevant du domaine de l'asile

Le droit international ne prévoit pas d'obligation pour un État d'accorder l'asile. Toutefois, la procédure d'asile doit respecter les engagements découlant du droit international (p. ex. : Convention de Genève sur les réfugiés, CEDH, Convention des Nations Unies contre la torture). Il s'agit de préserver la tradition humanitaire de la Suisse. La Suisse doit continuer à accueillir les personnes réellement persécutées et en quête de protection. C'est pourquoi les autorités fédérales sont compétentes pour fixer les plafonds et les contingents dans le domaine de l'asile.

Il faut se féliciter de la refonte de la procédure d'asile suisse dans le respect de l'État de droit. Les améliorations prévues vont de pair avec les efforts pour lutter contre les abus et accélérer les procédures. En outre, les instruments de mise en œuvre des décisions doivent être utilisés systématiquement (mesures de contrainte, assignations et exclusions). Ainsi, les incitations à déposer des demandes d'asile manifestement infondées pourront être réduites et la crédibilité du domaine de l'asile en sera durablement renforcée. L'art. 8 CEDH autorise des restrictions au regroupement familial pour les réfugiés reconnus (asile accordé aux familles, art. 51 LAsi).

S'agissant des admissions provisoires, la Confédération et les cantons sont tenus de vérifier régulièrement si les conditions de l'admission sont encore remplies et, le cas échéant, de l'annuler. Par ailleurs, l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement doit être encouragée dans les domaines travail, connaissances linguistiques et société.

2.2 Qui est compétent pour fixer les plafonds et les contingents ?

Les compétences pour l'admission de ressortissants de l'UE/AELE sont régies par les principes suivants :

- La Confédération et les cantons considèrent comme une tâche commune d'organiser la politique de l'immigration et de l'intégration. Ils sont investis de la puissance publique en matière d'exécution.
- S'agissant de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., l'objectif de la Confédération et des cantons est d'instaurer un dispositif d'exécution adéquat, efficient et réagissant rapidement aux besoins de l'économie.
- L'ampleur de l'immigration est déterminée par des plafonds et, si nécessaire, par des contingents dans le sens de l'art. 121a Cst.
- Les besoins s'agissant de l'immigration liée à l'emploi sont déterminés par les cantons, d'après les besoins de l'économie et de la population (approche ascendante).
- Les plafonds se fondent sur différents indicateurs. A côté des besoins de main d'œuvre de l'économie, il est tenu compte d'indicateurs tels que le nombre d'emplois vacants, l'existence d'un potentiel national (nouveaux diplômés, etc.), la conjoncture, l'immigration, etc.

- Le régime servant à fixer le nombre de frontaliers est organisé selon une approche aussi fédérale que possible et de façon à respecter au mieux la Constitution.
- Un organe paritaire composé de représentants de la Confédération et des cantons valide les besoins en tenant compte d'indicateurs supplémentaires et après avoir auditionné les partenaires sociaux et d'autres acteurs importants. Si le processus de validation n'aboutit pas à un résultat d'ensemble satisfaisant, l'organe et les cantons cherchent un terrain d'entente dans le cadre d'un processus interactif (itératif).
- Le Conseil fédéral décide sur la base de la proposition de l'organe paritaire.

La compétence pour l'octroi de l'autorisation dépend du lieu d'affectation. Ainsi, l'employeur dépose sa demande auprès du canton du lieu d'affectation. Pendant la durée de l'autorisation, le travailleur bénéficie d'une mobilité professionnelle et géographique intégrale en Suisse. Le droit de séjour s'éteint à l'expiration de l'autorisation.

La Confédération est compétente pour les ressortissants d'États tiers et pour le domaine de l'asile.

2.3 Quelles seront les tâches respectives des autorités en charge des domaines concernés, des cantons et de la Confédération (compétence pour l'octroi de l'autorisation, procédure d'approbation) ?

Le nouveau système d'admission doit être efficient, dynamique et non bureaucratique ; il doit permettre à l'économie d'embaucher la main d'œuvre nécessaire en temps utile et sans complication. Il s'agit d'éviter que le système de contingentement n'alourdisse la charge administrative des entreprises.

La fixation des contingents et des plafonds est une tâche commune de la Confédération et des cantons (cf. chap. 2.2). Le régime des compétences intracantonal relève de l'autonomie des cantons. L'exécution, la gestion et l'attribution des contingents est de la compétence des autorités en charge du marché du travail et de la migration (cf. 2.1.1).

Pour les États tiers, les compétences demeurent inchangées par rapport au système actuel.

2.4 Comment mettre en œuvre l'admission préférentielle sur le marché du travail ? La préférence nationale doit-elle bénéficier aux seuls Suisses ou aussi aux étrangers résidant déjà en Suisse ?

Les contingents et les plafonds pour les personnes exerçant une activité lucrative devraient constituer la catégorie la plus importante en volume. Dans le domaine de l'asile, doit être examinée la possibilité de créer, en cas de crise notamment (guerre p. ex.), des contingents spéciaux qui ne dépendraient pas des autres contingents.

La « préférence nationale » doit s'appliquer tant aux Suisses qu'aux étrangers résidant déjà en Suisse. Une distinction entre ces catégories serait peut-être en contradiction avec d'autres dispositions de la Constitution. Elle serait en tous cas très difficile voire impossible à appliquer en pratique.

Il doit pouvoir être établi de manière simple et non bureaucratique que la préférence nationale a été appliquée (par l'intermédiaire de l'ORP par ex.). Si le système d'indicateurs met en évidence une pénurie manifeste de main d'œuvre dans une branche ou une profession, la préférence nationale est réputée avoir été appliquée et il n'est plus nécessaire de vérifier son application dans les cas d'espèce.

2.5 Comment contrôler les conditions de travail et de salaire dans le cadre de la procédure d'admission ?

Avant l'octroi d'une autorisation dans le cadre du nouveau système d'admission, les conditions de travail et de salaire doivent être contrôlées sur la base du dossier de la demande. La procédure ne doit pas être bureaucratique. Le but est de vérifier l'absence d'arrangements manifestement illicites ou abusifs convenus avant même le début du travail (base légale ayant pour but de lutter contre les abus). Le salaire effectivement payé et les conditions de travail réelles doivent être vérifiés conjointement, au moyen de contrôles a posteriori, par les autorités en charge du marché du travail et les commissions paritaires (cf. 2.7).

2.6 Les conditions d'admission doivent-elles être différentes pour les ressortissants de l'UE/AELE (et éventuellement d'autres États) et pour ceux d'États tiers (s'agissant de la qualification professionnelle p. ex.) ?

Le système d'admission dual et la pratique actuelle d'admission des ressortissants d'États tiers doivent être maintenus (cf. 2.1).

2.7 La reconduction des mesures d'accompagnement est-elle nécessaire si un nouveau système d'admission est mis en place ?

En principe, de nouvelles mesures d'accompagnement ne sont pas nécessaires tant que l'ALCP est en vigueur. Mais l'exécution doit être améliorée, par exemple en relevant le plafond des sanctions ressortissant à la loi sur les travailleurs détachés en cas d'infraction aux prescriptions salariales ou en intensifiant les contrôles dans les régions frontalières et dans les secteurs à risque (cf. le rapport du groupe de travail Würth de novembre 2013).

Il ne sera possible de dire définitivement si, et, le cas échéant sous quelle forme, les mesures d'accompagnement doivent être reconduites que lorsque le nouveau système d'admission sera connu et que les alternatives aux contrôles des conditions de travail et de

salaire auront été examinées. Mais il est clair que des contrôles a posteriori seront également nécessaires dans un système de contingentement avec une vérification préalable des conditions de salaires et de travail (cf. chap. 2.5). Si l'ALCP venait à être dénoncée, il faudrait créer une base légale pour ces contrôles.

2.8 Renforcement de la position des résidents sur le marché du travail

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre cet objectif :

- Améliorer continuellement la qualité et le niveau de formation de la population résidente à tous les niveaux
- Garantir la reconnaissance internationale de l'apprentissage et des diplômes des hautes écoles spécialisées et promouvoir, par des mesures d'incitation appropriées, la perméabilité entre les filières axées sur la formation à une profession et les filières académiques
- Renforcer la formation professionnelle supérieure par des mesures d'incitation appropriées
- Améliorer l'inclusion des femmes dans le monde du travail
- Intégrer rapidement sur le marché du travail les personnes arrivées en Suisse au titre du regroupement familial
- Créer des mesures d'incitation à la formation continue dans les entreprises et, le cas échéant, examiner un système de taxe ou un couplage avec le permis de travail

ANNEXE :**Membres du groupe de travail :**

Représentants de la CDEP :

- Benedikt Würth (SG), président
- Christoph Brutschin (BS)
- Pierre Maudet (GE)
- Laura Sadis (TI)

Représentant de la CdC :

- Thomas Minger

Représentants de l'AOST :

- Manfred Zimmerman (BE)
- Hans Hofstetter (LU)
- Edgar Sidamgrotzki (TG)
- Roger Piccand (VD)
- Peter Kalbermatten (VS)
- Bernhard Neidhart (ZG)
- Bruno Sauter (ZH)

Représentant de l'ASM :

- Marcel Suter (GR)

Secrétariat du groupe de travail :

- Christoph Niederberger
- Ursula Kraft
- Seraina Huwiler