

## Rapport explicatif

### Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE) Révision des clés de répartition et contingents pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> novembre 2006 et le 31 octobre 2007

#### Sommaire

##### A. Révision des clés de répartition

1. Condensé
2. But de la révision des clés de répartition
  - 2.1 Les anciennes clés
  - 2.2 Evolution
  - 2.3 Une utilisation plus efficace des nombres maximums
  - 2.4 Sécurité de planification pour les cantons
  - 2.5 Réserve fédérale
3. La nouvelle clé de répartition OLE
  - 3.1 Une clé de répartition commune pour les autorisations de séjour à l'année et celles de courte durée
  - 3.2 Exigences relatives à la nouvelle clé de répartition
  - 3.3 Base de données
  - 3.4 Calcul de la nouvelle clé répartition
4. Evaluation de la nouvelle clé de répartition
  - 4.1 Autorisation de séjour à l'année
  - 4.2 Autorisation de séjour de courte durée
5. Conclusion

##### B. Contingents pour la période 01.11.2006 - 31.10.2007

Annexe: tableau comparatif des anciens nombres maximums et de la nouvelle clé de répartition

#### A Révision des clés de répartition

##### 1. Condensé

A la demande des cantons, un groupe de travail, constitué de représentants de l'Office fédéral des migrations (ODM) et de l'Association des offices suisses du travail (AOST), a revu les clés de répartition fixant les nombres maximums cantonaux relatifs aux ressortissants des Etats non-membres de l'UE/AELE. Cette révision visait à adapter les mécanismes de répartition entre les cantons aux conditions rencontrées dans la réalité. Ce groupe a proposé une répartition pour les séjours à l'année et pour ceux de courte durée selon des critères identiques, l'expérience ayant montré qu'une différence ne se justifiait plus. La proposition du groupe de travail a reçu l'aval du comité de l'AOST. Ce dernier a toutefois proposé majoritairement une variante de clé de répartition qui se base uniquement sur le critère des équivalents temps plein par canton. Nous soutenons cette variante, qui est simple, logique et compréhensible. Or, quelques grands cantons perdants n'ont pas voulu l'approuver, raison pour laquelle elle est envoyée en consultation.

Cette répartition ne permettra pas non plus aux cantons économiquement les plus importants de couvrir d'emblée leurs besoins en personnel qualifié en provenance des Etats tiers. Mais une réserve fédérale étant prévue comme jusqu'ici, l'ODM peut, dans les cas dûment motivés, attribuer les unités nécessaires aux cantons. Ce système a fait ses preuves.

## **2. But de la révision des clés de répartition**

### **2.1 Les anciennes clés**

Les clés de répartition - compliquées - en vigueur aujourd'hui ont été déterminées au début des années 90, au cours d'une procédure laborieuse. La demande de travailleurs différait entre les cantons ayant une forte proportion de secteurs saisonniers et les autres cantons. Par conséquent, la clé de répartition des saisonniers était différente de celle appliquée aux titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou de courte durée.

Depuis l'introduction de la libre circulation des personnes pour les ressortissants de pays membres de l'UE/AELE, plus précisément depuis le lancement de la phase II de la réglementation transitoire en matière de libre circulation des personnes, seuls des contingents globaux existent encore pour les titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou de courte durée, ressortissants de l'UE/AELE. L'écart énorme entre le nombre d'autorisations à l'année (15 300) et celui d'autorisations de courte durée (115 700) reflète la différence économique entre ces catégories.

Les contingents d'autorisations de séjour à l'année pour les ressortissants des pays tiers ont été affectés aux cantons au 1<sup>er</sup> juin 2002 (lancement de la phase transitoire de l'Accord sur la libre circulation des personnes) selon l'ancienne clé de répartition. Les autorisations de courte durée, en revanche, ont été attribuées selon la clé utilisée autrefois pour les saisonniers. Parallèlement, une réserve fédérale d'unités a été introduite. Il s'agit à présent de réviser ces deux clés de répartition.

### **2.2. Evolution**

Les qualifications des ressortissants de pays tiers venant travailler en Suisse avec une autorisation de séjour de courte durée se sont différenciées de manière croissante de celles de la main-d'oeuvre dont le marché du travail saisonnier avait besoin. Dans le même temps, les économies cantonales ont également évolué et les régions fortes sur le plan économique ont même connu, en partie, une internationalisation marquée.

### **2.3 Une utilisation plus efficace des nombres maximums**

Les clés actuelles ne permettent donc plus de répartir les contingents dans les cantons de manière optimale. Une répartition adaptée aux conditions actuelles devrait aussi améliorer l'utilisation des contingents. Le nombre d'unités affectées à un canton mais restant inutilisées, et donc « bloquées », sera réduit. Ainsi, ces unités seront mises à la disposition des cantons qui en ont vraiment besoin.

### **2.4 Sécurité de planification pour les cantons**

Une répartition qui reflète la demande de manière réaliste permet d'assurer une meilleure sécurité de planification au sein des cantons. Ces derniers savent ainsi dès le début de l'année de contingentement sur quels nombres d'unités OLE ils peuvent compter avec certitude.

## 2.5 Réserve fédérale

Depuis que la réserve fédérale a été introduite, on constate un changement d'attitude concernant les contingents réservés aux ressortissants des Etats tiers. La répartition des unités entre les cantons selon les clés n'a plus la même importance qu'autrefois. Pour répondre à une demande d'unités supplémentaires fondée, l'office fédéral compétent peut mettre à la disposition d'un canton des unités supplémentaires provenant de sa réserve. Durant les périodes de demande accrue, il y a lieu de fixer des priorités pour assurer l'allocation judicieuse sur le plan économique du faible nombre d'unités disponibles. Vu les processus de décision toujours plus rapides, il est primordial de pouvoir statuer également sur des attributions importantes de contingents (par exemple implantations d'entreprises) dans un bref délai.

## 3. **La nouvelle clé de répartition OLE**

### 3.1 Une clé de répartition commune pour les autorisations de séjour à l'année et pour celles de courte durée

Une importante nouveauté est déjà contenue implicitement dans le titre du présent chapitre : la même clé de répartition est prévue pour les autorisations de séjour à l'année et pour les autorisations de séjour de courte durée. Le groupe de travail a pris cette décision à l'unanimité. Les ressortissants d'Etats tiers qui entrent en Suisse avec des contrats à durée déterminée ou indéterminée se différencient à peine sur le plan de la qualité. Ils couvrent, en principe, des besoins comparables. L'ancien « saisonnier » non qualifié est, en général, originaire de l'ex-Europe des quinze (depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2004, en partie également des pays compris dans l'élargissement) et obtient une autorisation de séjour de courte durée du contingent UE distinct.

Tous les travailleurs provenant d'Etats tiers doivent satisfaire à des exigences strictes lors du recrutement et l'on ne peut donc les différencier ni en fonction de leur employeur ni en fonction de leurs qualifications.

### 3.2 Exigences relatives à la nouvelle clé de répartition

La nouvelle clé de répartition des autorisations à l'année et de celles de courte durée doit être à la fois simple sur le plan comptable et facile à appliquer. Il convient de la mettre à jour périodiquement au moyen des données actuelles qui montrent les principales évolutions et les fluctuations dans le marché du travail. L'utilisation de bases de données simplifiées et d'un mode de calcul de la clé de répartition aisément applicable facilite sa compréhension.

### 3.3 Base de données pour la nouvelle clé de répartition

La répartition de base des unités entre les cantons doit se faire uniquement au moyen des équivalents temps plein d'après le recensement des entreprises de l'Office fédéral de la statistique. Le nombre de personnes employées converti en postes à temps plein reflète l'importance relative des marchés du travail cantonaux et constitue un bon indicateur des besoins en matière de main-d'oeuvre étrangère. Cette valeur reflète l'évolution du marché du travail à l'échelle cantonale. Elle

donne une image de l'état actuel et traduit les modifications dans et entre les cantons. Elle ne fait pas de différence entre les sites d'économie nationale et ceux axés sur l'exportation, mais elle assure un approvisionnement de base en contingents pour les cantons. Etant donné que la clé de répartition prévoit une répartition de base, cette approche atteint son objectif.

Le groupe de travail estimait autrefois que d'autres données devant en principe entrer en considération dans le calcul de la clé de répartition n'étaient pas appropriées comme paramètre. C'est le cas notamment du taux de chômage. En effet, il dépend trop de la conjoncture. Sans parler du risque qu'une économie cantonale présentant un fort taux de chômage en raison de difficultés économiques soit dépendante de certains travailleurs étrangers pour pouvoir évoluer, la clé de répartition constituant alors une restriction supplémentaire pour elle. De même, des agglomérations d'une certaine importance seraient fortement défavorisées pour des raisons socio-politiques. De plus, le taux de chômage n'est pas lié dans tous les segments à l'existence de qualifications spécifiques.

Le revenu cantonal a été écarté comme paramètre, car il prend en considération tous les revenus des contribuables du canton qui résultent de participations au processus de production sur le plan tant cantonal qu'extra-cantonal. La présente clé de répartition ne tient plus compte de critères comme l'impôt fédéral direct des personnes morales. De même, pour des questions de principe, l'épuisement des contingents n'est plus préconisé, car ce paramètre incite à utiliser les contingents sans grande parcimonie.

### 3.4 Calcul de la nouvelle clé de répartition

La nouvelle clé de répartition est calculée en proportion du nombre cantonal de personnes employées converti en postes à temps plein selon le recensement des entreprises de l'Office fédéral de la statistique. Les nombres maximums seront répartis entre cantons sur cette base.

## 4. **Évaluation de la nouvelle clé de répartition**

L'évaluation de la nouvelle clé de répartition est effectuée avant tout en comparaison avec les clés de répartition encore en vigueur et en examinant séparément les autorisations de séjour à l'année et celles de courte durée. Il n'est pas judicieux de procéder à une comparaison directe avec l'utilisation des contingents car les unités réparties selon cette clé sont complétées par celles du contingent de réserve. Lorsque, dans le présent rapport, de telles comparaisons ont quand même été effectuées, les valeurs ont dû être corrigées en tenant compte des unités utilisées pour des travailleurs issus des nouveaux Etats membres de l'UE. Les autorisations octroyées aux ressortissants de ces pays sont imputées depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006 sur les contingents prévus pour les nouveaux Etats membres de l'UE.

#### 4.1 Autorisations de séjour à l'année

Cette solution n'apporte que des changements relativement minimes dans la répartition des autorisations de séjour à l'année. La solution initiale du groupe de travail aurait non seulement engendré des modifications plus importantes mais aussi des pertes de contingent plus importantes. On assiste ainsi, en général, à un déplacement en quelque sorte favorable des unités. S'agissant des autorisations de séjour à l'année, Zurich reçoit 50 unités de plus qu'avec l'ancienne clé et se situe devant Berne (16 unités supplémentaires), St-Gall et le Tessin (chacun 15 unités de plus). Argovie, Genève et Bâle-Ville sont également avantagés, mais cela ne leur permet toujours pas de couvrir leurs besoins. C'est d'ailleurs également le cas de Zurich, malgré l'augmentation relativement forte de ses unités. Les cantons qui subissent de grandes réductions sont les Grisons (18 unités de moins), Neuchâtel (-15) et Fribourg (-11). Le canton de Vaud, grand utilisateur du contingent de la réserve fédérale, perd quant à lui 7 unités.

Toutefois, si on analyse les pertes à la lumière de l'utilisation des contingents, on constate que la plupart des cantons perdants ont demandé moins d'unités pendant la dernière période de contingentement qu'ils n'en recevraient selon la nouvelle répartition. Ce constat permet de relativiser fortement les objections des cantons «perdants».

#### 4.2 Autorisations de séjour de courte durée

Comme il fallait s'y attendre, ces calculs entraînent des réductions considérables pour quelques cantons. Il s'agit notamment des principaux cantons touristiques que sont les Grisons et le Valais. Il est évident qu'ils disposent aujourd'hui (depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux) de trop d'unités d'autorisations de séjour de courte durée pour les ressortissants de pays tiers. On trouve d'ailleurs les travailleurs convoités sur le marché du travail de l'UE/AELE. Quant aux autres cantons qui doivent compter avec des réductions, il s'agit en majeure partie de cantons assez petits, dont les pertes en chiffres absolus semblent moindres, mais peuvent tout de même s'avérer, pour eux, d'une importance proportionnellement considérable. Les Grisons et le Valais, cantons avec de grandes réductions de contingents, devront se passer, à l'avenir, de 338 et 196 unités respectivement. Le canton de Vaud perd 21 de ses 218 unités, le Tessin 26 sur 140, Obwald 28 sur 37, Lucerne 10 sur 120.

La nouvelle clé avantage 13 cantons. Zurich reçoit 502 unités et voit ainsi son contingent augmenté de 267 unités. Argovie et Bâle-Ville obtiennent, quant à eux, respectivement 170 et 105 unités d'autorisations de courte durée, ce qui représente une hausse de 85 et 68 unités respectivement par rapport à l'ancien nombre maximal des autorisations de courte durée. Genève gagne 46 unités et dispose donc dorénavant de 166 unités.

Bien que différents cantons recevront des contingents plus petits, le bilan de cette solution est globalement positif et entraîne une amélioration considérable de la situation en matière de contingents attribués aux cantons économiquement forts.

Toutefois, ces déplacements ne sont de loin pas suffisants par rapport à la quantité d'autorisations de courte durée actuellement nécessaires. Les quatre cantons les plus avantagés disposent de 466 unités supplémentaires, c'est-à-dire près d'un cinquième du contingent réparti selon la nouvelle clé de répartition.

Pour les cantons devant compter avec des réductions de leurs contingents, la nouvelle répartition est raisonnablement admissible si l'on tient compte de l'utilisation effective. Ainsi, il ne manquerait que 42 unités aux Grisons au cours de la période de contingentement passée, malgré la forte diminution de leur contingent. Certes, le Valais perd 196 unités par rapport à son nombre maximal actuel, mais il ne lui manque que 83 unités par rapport à ce qui a été utilisé durant la dernière période de contingentement.

A nouveau, on se référera finalement à la possibilité de recourir à la réserve fédérale, qui fait de l'attribution cantonale une attribution de base.

## **5. Conclusions**

Les avantages de la nouvelle clé de répartition l'emportent sur les inconvénients. La situation actuelle du marché du travail sera mieux illustrée par la nouvelle clé de répartition. On tiendra davantage compte des modifications structurelles. Actuellement, certains cantons disposent de trop d'unités. Avec la nouvelle clé, il sera plus facile, sur le plan administratif, de mettre à la disposition des économies dynamiques les unités inutilisées dont les autres cantons ne pouvaient pas bénéficier jusqu'à présent.

Le fait de libérer les unités inutilisées des autorisations de courte durée des cantons des Grisons et du Valais permet, à lui seul, d'assurer le transfert d'unités aux quatre grands gagnants et représente quasiment le cinquième des unités en question. Les unités sont ainsi réparties de manière plus adéquate.

Le canton de Vaud, en qualité de grand utilisateur du contingent de la réserve fédérale, se retrouve dans tous les calculs parmi les perdants. La nouvelle clé ne permet pas d'améliorer sa situation. Comme d'autres cantons, il devra continuer à demander des suppléments relevant de la réserve fédérale.

## **B Contingents pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> novembre 2006 et le 31 octobre 2007**

Ces dernières années, le Conseil fédéral n'a pas modifié les nombres maximums pour les autorisations réservées aux ressortissants des pays tiers définis aux annexes 1 et 2 de l'OLE. Bien que la situation conjoncturelle soit actuellement meilleure que l'année dernière, il n'y a aucune nécessité de changer les nombres maximums globaux. Jusqu'à présent, les contingents n'ont pas été épuisés. En cas de besoin urgent, les cantons ont la possibilité de demander des unités relevant de la réserve fédérale. Par ailleurs, la reprise sur le marché du travail reste hésitante et le marché du travail suisse dispose, en raison d'un taux de chômage encore élevé, d'un potentiel de main-d'œuvre considérable. De plus, l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 2006, du protocole à l'accord sur la libre circulation des personnes

(extension aux dix nouveaux Etats membres de l'UE) permettra à l'économie de bénéficier d'autres possibilités de recrutement. Ces différents aspects sont favorables au maintien des nombres maximums actuels.

Par conséquent, le nombre d'unités d'autorisations de séjour à l'année disponibles doit rester fixé à 4000 et celui des autorisations de séjour de courte durée à 5000. La moitié des nombres maximums de ces deux catégories est attribuée aux cantons, d'après la nouvelle clé, tandis que l'autre moitié constitue la réserve fédérale, à l'instar de la pratique actuelle.