



Version provisoire. 28.10.2009

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation.

08.407 Initiative parlementaire.

Faciliter l'admission et l'intégration des étrangers diplômés d'une haute école suisse.

octobre 2009

1. Situation initiale

Le 19 juin 2009, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) a décidé d'ouvrir une procédure de consultation relative à l'initiative parlementaire susmentionnée auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, des communes, des villes et des régions de montagne. La procédure de consultation s'est achevée le 15 octobre 2009.

2. Avant-projet

L'intention de la CIP-CN est de faciliter l'admission sur le marché du travail des diplômés de hautes écoles suisses provenant de pays non membres de l'UE ou de l'AELE. En exécution de l'initiative parlementaire de Jacques Neiryck, la CIP-CN a approuvé l'avant-projet correspondant de modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

Le projet doit apporter des améliorations dans le domaine des conditions d'admission, du séjour en vue d'une formation ou d'un perfectionnement et de l'octroi d'une autorisation d'établissement aux étudiants et diplômés provenant de pays non membres de l'UE ou de l'AELE.

Le projet de loi comporte trois propositions de modification de la LEtr : les dispositions concernant l'ordre de priorité doivent être modifiées de telle sorte que les personnes provenant de pays tiers et titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse soient elles aussi admises sur le marché du travail dès lors que leur activité lucrative présente un intérêt scientifique ou économique prépondérant. Par ailleurs, l'assurance du départ ne doit plus constituer une condition générale pour l'octroi d'une autorisation de séjour à des fins de formation ou de perfectionnement. Enfin, en ce qui concerne l'octroi de l'autorisation d'établissement, les séjours qu'une personne a effectués à des fins de formation ou de perfectionnement doivent, à certaines conditions, être pris en compte ultérieurement.

3. Avis recueillis

69 réponses ont été reçues au 15 octobre 2009 :

Gouvernements cantonaux :

OW, JU, SO, UR, AI, BS, BL, AR, NW, TG, ZG, AG, SG, ZH, VD, GR, FR, GL, LU, TI, NE, VS, SH, SZ

Partis :

PRD, Les Verts, PS, PDC, UDC

Associations faîtières :

Travail.Suisse, Union syndicale suisse, Association des Communes Suisses, Union des villes suisses, Union Suisse des Paysans, Economiesuisse, Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers.

Autres participants

Swissmem, CDEP, Fonds national suisse de la recherche scientifique, Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques, Association des professeurs des Hautes écoles spécialisées suisses, Association Suisse pour l'Orientation Universitaire, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne¹, Union Suisse des Sociétés d'Ingénieurs-conseils, Commission fédérale pour les questions de migration, Conférence des recteurs des universités suisses, Réseau Future, Les Hôpitaux de Suisse, l'association du corps intermédiaire de l'EPFL, Conseil des écoles polytechniques fédérales, Swiss Engineering, Conférence universitaire suisse, Association suisse des contrôles des habitants, Conférence suisse des directrices et directeurs d'écoles professionnelles, Association faîtière des diplômés HES, Conférence des Recteurs des Hautes Ecoles Spécialisées Suisses, Commission fédérale des hautes écoles spécialisées, Centre Patronal, Société suisse des ingénieurs et architectes, Fédération suisse des Écoles Privées, Union des EtudiantEs de Suisse, EPF Zurich, Association des offices suisses du travail, Forum suisse pour l'étude des migrations, hotelleriesuisse, Commission de la Conférence des évêques suisses pour migration. Deux prises de position ont été transmises de manière spontanée par des personnes/organisations privées.

¹ L'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne se rallie au point de vue des Conseil des écoles polytechniques fédérales.

4. Appréciation du projet par les participants à la consultation

Le principe du projet est approuvé par 56 participants et rejeté par 10 autres.

Les participants à la consultation suivants **approuvent le principe du projet** :

Gouvernements cantonaux :

OW, JU, BS, BL, AR, NW, ZG, AG, VD, GR, LU, TI, NE, VS, SZ

Partis :

PRD, PDC, PS, Les Verts

Associations faîtières :

Travail.Suisse, Union syndicale suisse, Association des Communes Suisses, Union des villes suisses, Economiesuisse, Union patronale suisse
partiellement : Union Suisse des Paysans

Autres participants :

Swissmem, VDK, Fonds national suisse de la recherche scientifique, Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques, Association des professeurs des Hautes écoles spécialisées suisses, Association Suisse pour l'Orientation Universitaire, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Union Suisse des Sociétés d'Ingénieurs-conseils, Commission fédérale pour les questions de migration, Conférence des recteurs des universités suisses, Réseau future, Les Hôpitaux de Suisse, l'association du corps intermédiaire de l'EPFL, Conseil des écoles polytechniques fédérales, Swiss Engineering, Conférence universitaire suisse, Conférence suisse des directrices et directeurs d'écoles professionnelles, Association faîtière des diplômés HES, Conférence des Recteurs des Hautes Ecoles Spécialisées Suisses, Centre Patronal, Société suisse des ingénieurs et architectes, Union des EtudiantEs de Suisse, EPF Zurich, Forum suisse pour l'étude des migrations, hotelleriesuisse, Commission de la Conférence des évêques suisses pour migration

Les participants à la consultation favorables au projet estiment que la solution proposée est bénéfique. En effet, ils considèrent que la réglementation actuelle va à l'encontre des intérêts de l'économie et que la Suisse a besoin d'une main-d'œuvre dotée d'une solide formation et hautement qualifiée. Les conditions d'admission à une formation universitaire et l'accès au marché du travail suisse doivent être aménagés de façon à permettre à la Suisse de conserver durablement son rang parmi les meilleures places économiques et sites de formation au niveau international. Au vu du renforcement de la concurrence internationale à laquelle se livrent les employeurs pour attirer les meilleurs candidats et des sommes importantes que la Suisse engage en faveur des étudiants étrangers, il faut que ces derniers puissent rester dans le pays après l'achèvement de leur formation.

Certains participants critiquent le fait que les intérêts des pays de provenance des étudiants ne sont pas suffisamment pris en compte (fuite des cerveaux). Ils estiment par ailleurs qu'il faudrait évaluer la possibilité d'introduire un système de migration circulaire dans le cadre d'une autre révision de la LEtr. Plusieurs participants favorables au projet déclarent également que les nouvelles dispositions légales n'entraînent aucun changement sur le plan matériel. Certains regrettent que le projet n'aille pas plus loin et font part de la nécessité de discuter d'un élargissement du projet à l'ensemble du domaine de la formation. Ils réclament également une harmonisation de la pratique, variable d'un canton à l'autre.

Les participants demandent d'évaluer la possibilité qu'à l'avenir, les étrangers diplômés d'une haute école suisse bénéficient de l'accès facilité au marché du travail (ainsi que les personnes admises dans le cadre du GATS) soient systématiquement exemptés du contingentement (ZG, partiellement ZH).

Plusieurs participants favorables au projet critiquent expressément le fait que l'assouplissement souhaité porte sur l'ensemble des formations et des cours de perfectionnement. Selon eux, en effet, la formulation choisie s'appliquerait également aux personnes ayant suivi des cours de perfectionnement de courte durée ou des cours de langue. Un tel assouplissement semble contestable, car il recèle un risque d'abus du droit de séjour dans le cas des cours de perfectionnement de courte durée.

Le PS suggère de renoncer de façon générale à la condition de l'intérêt scientifique ou économique prépondérant, faute de quoi les étudiants de certaines branches risqueraient d'être discriminés. Le PDC propose l'introduction d'une « green card » contingentée pour les étudiants provenant de pays hors

UE/AELE. Le PRD approuve le projet mais précise expressément qu'il s'en tient à sa motion (08.3376) en complément de la réglementation proposée. Cette motion prévoit que les diplômés de hautes écoles doivent bénéficier d'une autorisation de séjour qui leur permette de rester en Suisse au cours des six mois suivant la fin de leurs études pour rechercher un emploi. Les Verts soutiennent le projet mis en consultation.

Les participants à la consultation suivants s'opposent au projet :

Gouvernements cantonaux :

SO, UR, AI, TG, SG, ZH, FR, SH

Partis :

UDC

Associations :

Partiellement : Association des offices suisses du travail

Les participants qui s'opposent au projet critiquent avant tout le caractère clairement temporaire des autorisations de séjour délivrées aux étrangers à des fins de formation ou de perfectionnement. Ils considèrent que le but de ce type de formations est de permettre aux étrangers concernés d'utiliser les connaissances acquises dans leur pays d'origine afin de soutenir et d'améliorer sa situation économique. C'est également la raison pour laquelle, lors des délibérations de la LEtr, le législateur a sciemment maintenu la disposition relative à l'assurance du départ. Selon lui, le marché du travail s'est avéré suffisamment flexible.

L'objectif de la réglementation actuelle est de ne pas délivrer de nouvelles autorisations de travail lorsque des personnes aux qualifications identiques ou comparables sont à la recherche d'un emploi. Cette fonction de filtre a fait ses preuves. Par conséquent, une admission générale ne tenant pas compte de la priorité des travailleurs indigènes est rejetée.

Les participants opposés au projet sont d'avis qu'il serait éventuellement possible de modifier la loi fédérale sur les étrangers de manière à assouplir l'attribution des contingents d'autorisations. Un pool spécifique d'autorisations contingentées pourrait ainsi être attribué à ce groupe spécial.

L'UDC rejette le projet de révision de la loi fédérale sur les étrangers, qu'il juge inutile. Il considère que la réglementation actuelle est suffisante et qu'avec la libre circulation des personnes au sein de la zone UE/AELE, les entreprises suisses ont accès à un énorme réservoir de main-d'œuvre qualifiée. Si la nouvelle réglementation proposée devait malgré tout être introduite, il serait alors illogique qu'elle se limite aux diplômés de hautes écoles. En effet, d'autres secteurs, comme l'artisanat, peuvent également à tout moment connaître une augmentation de leurs besoins de main-d'œuvre.

5. Commentaires des dispositions

Art. 21, al. 3 (nouveau)

3 En dérogation à l'al. 1, un étranger titulaire d'un diplôme d'une haute école suisse peut être admis si son activité lucrative revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant.

UR : s'oppose expressément à la suppression de la priorité des travailleurs indigènes.

ZH : du point de vue de la technique législative, les exceptions aux conditions d'admission devraient être fixées uniquement à l'art. 30 LEtr.

BL : propose la formulation suivante : « ..., un étranger peut être admis si son activité lucrative revêt un intérêt scientifique prépondérant et, notamment, si elle sert à la recherche fondamentale, à la recherche de pointe ou à l'utilisation de nouvelles technologies ».

ZG : le complément apporté par l'art. 21, al. 3, doit être supprimé et l'art. 30, al. 1, let. i, doit être conservé.

TI : la disposition est discriminatoire envers les étudiants d'universités étrangères alors que la réforme de Bologne, au contraire, vise une harmonisation.

NE : le contenu de cette disposition doit être introduit au niveau de l'art. 30.

PRD : approuve expressément la suppression de la priorité des travailleurs indigènes, pour autant que l'engagement de main-d'œuvre étrangère revête un intérêt prépondérant. La disposition proposée renforce la place économique suisse et permet des assouplissements pour les employeurs.

Economiesuisse : la réglementation proposée rejoint le droit en vigueur (art. 30, al. 1, let. g, h et i ainsi que art. 47 OASA). Le projet mis en consultation ne précise pas de quelle manière les modifications proposées seraient susceptibles d'apporter un bénéfice complémentaire.

Association des offices suisses du travail : critique expressément la réglementation proposée et demande le maintien du droit en vigueur. L'association estime que les entreprises n'ont pas fait part de besoins au sens de l'initiative et que le projet risque d'accroître encore la charge de travail des œuvres sociales.

Union des EtudiantEs de Suisse : émet le contre-projet suivant :

Art. 21 LEtr

3 En dérogation à l'al. 1, un titulaire d'un diplôme d'une haute école suisse peut être admis.

Art. 30 LEtr

1 Il est possible de déroger aux conditions d'admission (art. 18 à 29) dans les buts suivants:

i. faciliter l'exercice d'une activité lucrative aux titulaires d'un diplôme universitaire suisse, dans la mesure où l'activité revêt un intérêt scientifique prépondérant;

Art. 47 OASA Activité lucrative après des études en Suisse (art. 30, al. 1, let. i, LEtr)

Des autorisations de séjour ou de courte durée peuvent être octroyées à des étrangers titulaires d'un diplôme universitaire suisse si:

a. leur activité lucrative revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant et sert notamment la recherche scientifique fondamentale ou l'application de nouvelles technologies;

c. les nombres maximums sont respectés (art. 20 LEtr);

EPF Zurich : propose la formulation suivante :

3 En dérogation à l'al. 1, un étranger titulaire d'un diplôme d'une haute école suisse peut être admis.

Art. 30 LEtr

i. faciliter l'exercice d'une activité lucrative aux titulaires d'un diplôme universitaire suisse.

Une partie des participants à la consultation réclame que la notion d' « intérêt scientifique ou économique prépondérant » soit précisée.

Art. 27, al. 1, phrase introductive et let. d et al. 2^{bis} (nouveaux)

¹ Un étranger peut être admis en vue d'une formation ou d'un perfectionnement aux conditions suivantes:

d. Il a le niveau de formation et les qualifications personnelles requis pour suivre la formation ou le perfectionnement prévus.

^{2bis} La poursuite du séjour en Suisse après l'achèvement ou l'interruption de la formation ou du perfectionnement est régie par les conditions générales d'admission de la présente loi.

BS: suggère que la teneur de l'art. 27, al. 2bis, LEtr relatif aux autorisations de séjour requises en vue d'une formation ou d'un perfectionnement soit précisée. Le fait d'être diplômé d'une haute école suisse ne donne pas droit général à une autorisation de séjour ou à un permis de travail.

FR : estime la disposition plus claire que la réglementation actuelle.

Economiesuisse, Union patronale suisse : le fait que l'article se réfère à toutes les formes de formation ou de perfectionnement est problématique. Il ne devrait porter que sur les étrangers qui ont achevé avec succès des études universitaires en Suisse.

TI, avis partagé en substance par NE : dans la formulation proposée, la let. d est superflue et déjà comprise dans la let. a en vigueur.

Union des EtudiantEs de Suisse : la formulation proposée débouchera sur des divergences au niveau des décisions des autorités cantonales. Par conséquent, ce participant propose l'introduction d'un nouvel alinéa:

3 L'étudiant d'une haute école suisse

- a. peut prouver qu'il dispose des moyens financiers nécessaires en attestant qu'il exerce une activité lucrative accessoire dès le début des études en Suisse; et
- b. n'est pas soumis au champ d'application de l'al. 1, let. d.

EPF Zurich : la notion de qualifications personnelles doit être précisée.

Union des EtudiantEs de Suisse, EPF Zurich : exigent en outre une adaptation de l'art. 27, al. 1, let. c, LEtr, faute de quoi l'admission se limite aux étudiants qui disposent de moyens financiers suffisants.

Concernant la suppression du critère de l'assurance du départ (al. 1, let. d)

Réserves émises par les cantons : l'art. 27 LEtr se réfère de manière générale à l'admission des ressortissants d'Etats tiers à une formation et à un perfectionnement. Par conséquent, la disposition ne se limite donc pas à l'admission des diplômés de hautes écoles, mais s'applique également, par exemple, aux étudiants d'écoles de langues et d'écoles hôtelières qui séjournent temporairement en Suisse. L'assurance du départ doit être maintenue comme condition à l'admission des ressortissants d'Etats tiers (étudiants exceptés) qui souhaitent entamer une formation ou un perfectionnement. Cette condition d'admission a fait ses preuves dans la pratique et n'a jamais posé de problèmes. Il serait plus approprié de créer un article spécial concernant les diplômés de hautes écoles dans le cadre de la révision de loi et, pour le reste, de maintenir telles quelles les conditions d'admission pour les autres formations et cours de perfectionnement en Suisse.

PRD : il importe de conserver la possibilité de rejeter une demande en présence d'indices d'abus.

PDC, Union des EtudiantEs de Suisse, EPF Zurich : soutiennent expressément la suppression de cette condition.

Remarques relatives à l'art. 23, al. 3, OASA :

Conseil des écoles polytechniques fédérales, Union des EtudiantEs de Suisse, EPF Zurich : estiment que la réglementation actuelle qui restreint la durée de l'autorisation de séjour à huit ans ne suffit pas pour mener des études complètes et qu'elle doit être adaptée.

Art. 30, al. 1, let. i
Abrogée

UR : se prononce expressément contre l'abrogation.

Conseil des écoles polytechniques fédérales : rejette cette abrogation, car elle supprime la possibilité pour le Conseil fédéral de prévoir d'autres exceptions en faveur des diplômés de hautes écoles.

Art. 34, al. 5
5 Les séjours temporaires effectués ne sont pas pris en compte dans le séjour ininterrompu de cinq ans prévu à l'al. 2, let. a, et à l'al. 4. Les séjours effectués à des fins de formation ou de perfectionnement (art. 27) sont pris en compte lorsque, une fois ceux-ci achevés, l'étranger a été en possession d'une autorisation de séjour durable pendant deux ans sans interruption.

UR : la LEtr en vigueur prévoit déjà l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement après un séjour de 5 ans (art. 34, al. 4, LEtr). Cette réglementation profite également aux étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école lorsqu'ils sont bien intégrés. Par conséquent, la réglementation proposée est rejetée.

LU : par souci d'égalité de traitement, la réussite de l'intégration doit également être une condition systématique à l'octroi de l'autorisation d'établissement aux diplômés de hautes écoles.

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Les Verts : proposent, en lieu et place de la réglementation proposée, de permettre aux étudiants d'obtenir de façon générale une prolongation de leur autorisation de séjour après l'obtention de leur diplôme (sur le modèle de l'Allemagne).

Economiesuisse, ZH : la réglementation proposée doit profiter exclusivement aux diplômés de hautes écoles (conformément aux explications relatives à l'art. 27 P-LEtr).