

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : PM/15018193

Lausanne, le 20 mai 2015

Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) : Mise en oeuvre de l'art. 121a Cst. procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud se réfère à la consultation sous rubrique, pour laquelle il vous remercie. Il se positionne comme suit :

1^{ère} partie Appréciation politique générale

Finaliser les négociations relatives à la révision de l'ALCP avant de finaliser la loi d'application de l'art. 121a Cst

L'art. 121a Cst, adopté par le peuple et les cantons le 9 février 2014, contient deux mandats : un mandat législatif à la Confédération (mandat vers l'intérieur) et un mandat de renégociation et d'adaptation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) (mandat vers l'extérieur).

Le Conseil fédéral, avec le présent projet de loi soumis à consultation, s'acquitte du premier mandat. En parallèle, il a adopté le 11 février dernier un mandat de négociation sur l'adaptation de l'ALCP et s'acquitte ainsi également du second mandat. Le Conseil d'Etat soutient le Conseil fédéral dans sa volonté de mettre en oeuvre l'initiative par étapes en se fondant sur trois piliers : révision de la loi sur les étrangers, négociations en vue d'une adaptation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et train de mesures afin de mieux exploiter le potentiel de travailleurs résidents en Suisse.

Le Canton de Vaud soutient le maintien du système dual, qui a fait ses preuves. Il découle de cette procédure par étapes que les travaux de mise en oeuvre ne pourront être définitivement connus et appréciés politiquement qu'une fois les négociations en vue d'une révision de l'ALCP achevées. Le Canton de Vaud tient toutefois à souligner que les contingents pour les Etats tiers doivent être au minimum maintenus à leur niveau actuel, déjà insuffisants au regard des besoins de l'économie de la région.

En particulier, le gouvernement soutient le Conseil fédéral dans sa tentative de concilier le vote populaire du 9 février 2014 et les accords bilatéraux, en se faisant toutefois peu d'illusions sur les chances de succès de cette démarche. Dès lors, il conviendra de trouver rapidement une stratégie qui préserve les accords bilatéraux avec l'Union Européenne. Si d'autres options de gestion de l'immigration devaient se présenter dans le cadre des négociations avec l'UE, le projet de loi devra être réadapté et une procédure de consultation supplémentaire devra être lancée.

Réalités socio-économiques de la Métropole lémanique

Le Conseil d'Etat relève que le Canton de Vaud accueille 32% de ressortissants étrangers sur son territoire (moyenne suisse: 23%). Or, sa population a nettement refusé (61% de non) le 9 février 2014 l'initiative dite « contre l'immigration de masse ». Le Conseil d'Etat interprète ce vote comme une reconnaissance par la population de l'apport indispensable de la libre-circulation au développement économique et au bien-être de la Région.

Comme vous le savez, la Métropole lémanique (Genève et Vaud) a des besoins élevés, mais aussi spécifiques en termes de main-d'œuvre étrangère, notamment en lien avec la Genève internationale, les fédérations sportives internationales, les entreprises multinationales et les institutions académiques. Ces besoins sont liés aux nombreuses multinationales (plus de 50) ou encore au plus de 50 fédérations sportives présentes dans notre canton. En outre, avec Genève, 15'000 étudiants et chercheurs étrangers sont présents dans nos institutions académiques (UNIGE, IHEID, UNIL, EPFL, HES), soit plus du tiers du total en Suisse. De plus, presque 100'000 travailleurs frontaliers traversent quotidiennement la frontière pour se rendre dans notre région.

A cette fin, nos relations bilatérales avec l'Union européenne (UE), notre premier partenaire, doivent impérativement être sauvegardées. Le Conseil d'Etat est particulièrement inquiet quant à la perspective d'une éventuelle réintroduction de contingents pour les ressortissants de l'UE/AELE, conjuguée avec une éventuelle dénonciation de l'ALCP. En tous les cas, des contingents suffisants devront impérativement être octroyés en faveur des régions qui, comme la Métropole lémanique, ont des besoins élevés et spécifiques en matière de main d'œuvre étrangère, participent à la solidarité confédérale et dont la population s'est fortement exprimée en défaveur d'une limitation de l'immigration.

Objectif prioritaire: sauvegarder nos relations bilatérales avec l'UE

Le Conseil d'Etat constate que la politique européenne de notre pays, tout comme la politique migratoire et la politique économique dans son ensemble, sont confrontés à des défis majeurs. Pour le Conseil d'Etat, la priorité absolue consiste à sauvegarder nos relations bilatérales avec l'Union européenne, qui sont à la base du succès économique de la Suisse ces dix dernières années. Ce phénomène est particulièrement vrai pour le canton de Vaud et la Métropole lémanique (cantons de Vaud et de Genève). La région de la Métropole lémanique enregistre une croissance supérieure à la moyenne nationale depuis la pleine application de l'ALCP. Elle a ainsi vu son PIB progresser de 20% durant cette période. Depuis plusieurs années, le Canton de Vaud contribue à la solidarité confédérale, en tant que Canton contributeur à la RPT. La Métropole lémanique apporte une contribution significative à l'activité économique de la Suisse : 16% du PIB de la Suisse ou encore 23% de l'impôt fédéral direct (IFD).

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, les entreprises ont pu facilement recruter en Europe les spécialistes qu'elles ne trouvaient pas sur le marché indigène, et en conséquence améliorer leur productivité ou accroître leurs parts de marché. L'immigration induite par ces recrutements a en outre contribué à soutenir la demande et la consommation intérieure.

Si le Conseil fédéral relève l'importance de nos relations bilatérales avec l'Union européenne, le Conseil d'Etat aurait souhaité y voir figurer un message plus clair sur la nécessité absolue pour notre économie de les voir maintenues et développées. Un tel discours ne serait pas antinomique avec le respect de la volonté populaire, qui souhaite une maîtrise renforcée de notre immigration. Les nouvelles dispositions constitutionnelles laissent en effet à la Confédération une certaine marge de manœuvre pour la gestion autonome de l'immigration, en tenant compte des intérêts de l'économie dans son ensemble. De l'avis du Conseil d'Etat, le vote du peuple et des cantons du 9 février 2014 n'exprime pas un rejet de nos relations bilatérales avec l'Union européenne.

Selon le Conseil d'Etat, la forte augmentation de l'immigration constatée ces dernières années découle principalement du dynamisme économique de notre pays, et non pas de la libre circulation (Etude du KOF, février 2015). En d'autres termes, l'immigration pourrait drastiquement diminuer pour le cas où la Suisse devait connaître une période économique plus difficile.

Mise en œuvre d'un système d'admission et de contrôle du marché du travail permettant de minimiser toute détérioration des conditions-cadre

Selon le Conseil d'Etat, la mise en œuvre d'un système d'admission et de contrôle du marché du travail doit permettre de minimiser toute détérioration des conditions-cadre. Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont, de l'avis du Conseil d'Etat, davantage exprimé des craintes face au risque de dumping salarial, qu'il s'agit de prendre au sérieux. A ce titre, il conviendra de mettre en place une combinaison optimale entre contrôles ex ante et contrôles ex post, de manière à éviter tout doublon et à contrôler efficacement tout dumping social et salarial potentiel. Le Conseil d'Etat a par ailleurs soutenu les mesures proposées par le Conseil fédéral en septembre 2014 (augmentation du plafond des amendes de 5'000 à 30'000 CHF, extension facilitée des CCT, prolongation des contrats types de travail). Il regrette la décision du Conseil fédéral du 1^{er} avril 2015 de ne retenir que l'augmentation du montant des amendes et de suspendre ce projet pour le reste. Il estime que le développement de telles mesures est indispensable pour renforcer le soutien de la population aux accords bilatéraux. Dans ce même but, d'autres mesures sont indispensables afin de parvenir à mieux imposer les conditions minimales de salaire et de travail suisses fixées dans des conventions collectives de travail. Le Conseil d'Etat soutient les propositions du Conseil fédéral, actuellement en consultation, d'intensifier la lutte contre le travail au noir. Même si ces mesures ne sont pas directement en lien avec nos relations avec l'UE, la stratégie du Conseil fédéral en matière de maîtrise de l'immigration doit être globale et implique dès lors également d'agir en la matière.

Face à une concurrence internationale accrue, notre bien-être s'avère fragile. Le projet soumis à consultation ne répond pourtant pas aux incertitudes du monde économique quant à la possibilité d'engager ces prochaines années suffisamment de personnel qualifié, alors même que l'article constitutionnel accepté le 9 février 2014 impose la prise en considération des intérêts économiques globaux de la Suisse. Or la disponibilité de la main d'oeuvre qualifiée est l'un des facteurs prépondérants de l'attractivité économique d'un pays. La sécurité du droit n'est pas non plus assurée, alors qu'il s'agit de l'un des atouts majeurs de la Suisse. Ces incertitudes s'ajoutent à celles découlant de l'abandon du taux plancher par la Banque nationale suisse, ou

encore de la réforme en cours de la fiscalité des entreprises III, particulièrement importante pour le Canton de Vaud et la Métropole lémanique. Ces incertitudes affaiblissent durablement l'attractivité de la Suisse sur le plan international.

Au vu de ce qui précède, il est fondamental que le système futur d'admission réponde aux besoins de l'économie dans son ensemble. A cet effet, des contingents suffisants, ainsi que des procédures souples et efficaces devront être définis. A relever toutefois que même dans l'hypothèse la plus favorable, soit celle du maintien de l'ALCP, les effets négatifs induits par la réintroduction de mesures de limitation va inmanquablement freiner la dynamique de l'économie suisse.

Mieux exploiter le potentiel de main-d'oeuvre indigène via des mesures concrètes

Le Conseil d'Etat soutient également les propositions du Conseil fédéral visant à mieux exploiter le potentiel de la main d'œuvre indigène, qui ne font pas formellement partie de la présente consultation. Selon le communiqué de presse du 11 février 2015, le Conseil fédéral a adopté quatre mesures et discuté d'une vingtaine de mesures visant à mobiliser le potentiel de main-d'œuvre indigène, en particulier les femmes, les travailleurs âgés ou encore des personnes en situation de handicap. Des travaux devront être menés en étroite collaboration avec les cantons, ce que nous saluons. Le Conseil d'Etat signale toutefois d'ores et déjà que des mesures bien plus importantes que celles qui ont été présentées publiquement jusqu'à présent devront être adoptées pour avoir un effet significatif sur les besoins de la Suisse en matière de main d'œuvre étrangère. La stratégie proposée manque pour l'instant cruellement de mesures concrètes ou rapidement concrétisables, sans parler du calendrier prévu particulièrement lent. Même si elles devaient se concrétiser, leur adoption ne déploierait que lentement les effets attendus. Le Conseil d'Etat souligne également que le Canton de Vaud s'emploie activement pour optimiser l'utilisation de la main d'œuvre indigène, par des mesures dans les domaines de la formation, de la réinsertion dans le monde du travail ou encore visant à concilier vie professionnelle et familiale. Il soutient l'élaboration d'une véritable stratégie nationale en la matière, pouvant se traduire rapidement par des mesures concrètes et matérielles. Il est notamment nécessaire que le Conseil fédéral renforce son soutien au dispositif d'accueil de jour des enfants, en pérennisant d'une part le programme d'impulsion à la création de places d'accueil et en développant d'autre part un financement au niveau national des places existantes. Le Conseil d'Etat rappelle que dans un rapport sur la politique économique de notre pays publié fin 2013, l'OCDE relevait la nécessité pour la Suisse d'agir dans ce domaine. Une plus grande participation des femmes au marché de l'emploi permet en effet de répondre aux besoins des milieux de l'économie, d'éviter une déperdition des compétences, des femmes souvent bien formées devant cesser ou réduire leur activité professionnelle lorsqu'elles deviennent mères, faute de solution de garde. L'Office fédéral de la statistique a ainsi publié le 23 octobre 2014 les résultats d'une enquête sur la population active qui montre que 23.2 % des personnes actives accomplissant une tâche de prise en charge régulière d'enfant dans leur ménage souhaitent augmenter leur taux d'occupation si les problèmes liés à la prise en charge étaient résolus.

L'économie doit être associée de manière judicieuse à ces travaux, car son rôle est primordial en la matière. Un bon exemple est le dialogue lancé par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) sur l'intégration « Travailler – Donner sa chance, saisir sa chance » par lequel, l'Etat, les associations d'employeurs et les partenaires

sociaux de plusieurs branches économiques se sont attelés à différents projets en vue de tirer un meilleur parti du potentiel que représentent les migrants vivant en Suisse et de favoriser leur intégration professionnelle.

Extension de l'ALCP à la Croatie

Le Conseil d'Etat regrette également que la question de la signature du Protocole III concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) du 21 juin 1999 à la Croatie ne soit pas mentionnée dans le projet soumis à consultation. Si une solution transitoire a pu être trouvée, la pleine association de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE, ainsi qu'au 8^{ème} programme-cadre de recherche et développement 2014 – 2020 dépendra de la reconduction de la libre circulation des personnes en Suisse et de son extension à la Croatie. Ces programmes sont fondamentaux pour le Canton de Vaud et la Métropole lémanique. Signer ce protocole permettrait, en cas de ratification par le parlement puis d'une validation devant le peuple en cas de référendum, de clarifier la position de la Suisse vis-à-vis de ses partenaires européens.

2^{ème} partie Adaptation de la loi fédérale sur les étrangers

Nombres maximums et contingents (ch. 2.2)

Le projet mis en consultation par le Conseil fédéral est conforme à la teneur de l'art. 121a Cst. Il impose dès lors un principe de contingentement pour toutes les catégories d'étrangers, y compris pour celles qui jusqu'alors n'avaient jamais fait l'objet de limitations quantitatives comme les frontaliers, le regroupement familial et l'ensemble des catégories de séjour sans activité (étudiants, curistes, retraités, etc.). Il réintroduit en outre la préférence nationale, soit le principe de priorité de la main-d'œuvre résidente en cas d'activité lucrative et conditionne également l'octroi d'autorisations à l'examen initial de la conformité des conditions de travail et de salaire, selon des modalités qui ne sont pas définitivement arrêtées.

Par ailleurs, le projet réaffirme le principe du système dual, ce que soutient expressément le Conseil d'Etat. Il distingue donc les ressortissants d'Etats tiers des citoyens de l'UE/AELE et maintient les droits conférés à ces derniers par l'ALCP, dont notamment le droit au regroupement familial élargi, la mobilité géographique et professionnelle ainsi que le droit de demeurer.

Mis à part l'absence de contingentement pour les autorisations de moins de quatre mois, que le Conseil d'Etat soutient, force est de constater que le projet du Conseil fédéral est conforme à la lettre et à l'esprit du nouvel article constitutionnel. Comme le rapport explicatif le mentionne de manière détaillée, le Conseil d'Etat tient à souligner les difficultés réelles auxquelles les employeurs et les autorités d'application vont être exposées, de même que les conséquences probablement délétères de la mise en œuvre de ce nouveau système pour l'ensemble de l'économie et les relations de la Suisse avec ses partenaires européens.

La réintroduction d'un système de contingentement, du principe de priorité et de l'examen initial des conditions de travail et de salaire - quelles que soient les formes définitives que prendront ces deux derniers éléments - vont à nouveau susciter de

lourdes contraintes administratives, tant pour les entreprises que pour les administrations. Les coûts induits par ces nouvelles charges sont impossibles à chiffrer à ce stade, mais ils vont impacter de manière parallèle les entreprises qui devront fournir de nombreux justificatifs et les administrations qui devront procéder à de multiples contrôles avant de statuer. Si la demande en main-d'œuvre étrangère se maintient à son niveau actuel, les processus de recrutement vont être considérablement allongés et l'économie va perdre toute la réactivité acquise avec la pleine application de l'ALCP depuis juin 2007.

Au vu de ce qui précède, la solution à privilégier est celle d'un contingent fédéral généreusement doté, géré par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et dans lequel les cantons viendraient puiser en fonction de leurs besoins. Un tel contingent fédéral offrirait suffisamment de ressources aux secteurs d'activité et aux cantons les plus concernés et garantirait une distribution cohérente des unités contingentées en fonction des besoins. Une telle solution donnerait de la flexibilité. Cette solution permettrait également d'éviter que des cantons ou des secteurs d'activité thésaurisent et que le contingent total ne puisse en fin de compte être exploité en faveur des régions les plus dynamiques.

Le Conseil d'Etat rejette dès lors la possibilité pour le Conseil fédéral de prévoir des contingents cantonaux (art 17a al. 6 et 17c LETr). Si le projet du Conseil fédéral ne devait pas rencontrer l'assentiment de l'Union européenne et que, dès lors, les accords bilatéraux étaient menacés, il conviendrait d'examiner d'autres pistes de rang législatif, telle une clause de sauvegarde permanente. Dans tous les cas, il conviendra impérativement de trouver une solution qui sauvegarde les accords bilatéraux.

Autorisation frontalière

Les besoins en autorisations frontalières diffèrent fortement selon les régions. Il est dès lors nécessaire de définir des contingents maximaux séparés. Les frontaliers ne sont pas des immigrés, ce qui justifie un tel contingentement séparé. Selon le Conseil d'Etat, la compétence de fixer des contingents maximaux pour cette catégorie spécifique doit revenir aux cantons. Le Conseil d'Etat salue la proposition selon laquelle les cantons doivent pouvoir adopter des mesures complémentaires de protection des salaires et des conditions de travail.

Séjour sans activité lucrative de plus d'une année

Le Conseil d'Etat se prononce contre le contingentement des étudiants, y compris les enfants et jeunes scolarisés dans les écoles et pensionnats privés. La durée de leurs études dépasse une année en moyenne. Environ un tiers des étrangers qui viennent en Suisse pour y faire des études séjournent dans le canton de Vaud. Il s'agit de prendre en compte les intérêts de la recherche et de la formation, ainsi que des secteurs de la connaissance dans leur ensemble.

Personnes relevant de l'asile

Le Conseil d'Etat salue le fait qu'aucun nombre maximum et contingent ne soit prévu dans le cadre de la procédure d'asile. En revanche, le contingentement des permis F et réfugiés reconnus apparaît inapplicable au regard du droit international. Le risque existe de se retrouver avec des ressortissants étrangers qui ne pourront être renvoyés en

raison du droit international et qui se trouveront en Suisse, mais sans statut et donc sans contrôle possible de la part des autorités. De plus, cette situation, qui va à l'encontre de la restructuration actuelle du domaine de l'asile voulue par les cantons et la Confédération, pourrait mettre à mal les relations de coopération entre notre pays et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations dont les sièges sont à Genève depuis leur fondation.

Regroupement familial

Le contingentement du regroupement familial pour les durées de séjour supérieures à un an impacte négativement l'attractivité de la Suisse pour les cadres ou les spécialistes. En effet, par principe, les demandes de regroupement familial sont faites pour durer plus d'une année. Les modifications apparaissent inapplicables en ce qui concerne les conjoints et enfants de ressortissants suisses, de titulaires d'autorisations d'établissement, et dans certains cas de titulaires d'une autorisation de séjour.

Commission de l'immigration (ch. 2.2.3)

Il est difficile de bien saisir le rôle de cette commission, ainsi que son poids réel dans le processus décisionnel. Selon le Conseil d'Etat, la commission devrait ne pas avoir pour seule fonction de « conseiller » le Conseil fédéral, mais d'adopter des propositions à son attention.

Le Canton de Vaud soutient la variante prévoyant que les partenaires sociaux soient représentés au sein de la commission de l'immigration. L'apport des partenaires sociaux, et des organisations économiques en particulier, est en effet essentiel pour la détermination des besoins de nos entreprises. Dès lors, il est légitime de les considérer comme membres à part entière.

Indicateurs pour déterminer les nombres maximums et les contingents (ch. 2.4)

Le Conseil d'Etat peut soutenir le système proposé, en particulier son approche bottom-up. La Confédération et les cantons développent en commun les indicateurs. En revanche, le rapport considère le taux de chômage comme un élément décisif dans la détermination de la pénurie de main d'œuvre, et, partant, du besoin en main d'œuvre étrangère. Or, un taux de chômage élevé signifie certes qu'il existe un potentiel en termes quantitatifs de main d'œuvre indigène mais la question fondamentale de l'adéquation entre qualifications des demandeurs d'emploi et besoins des entreprises est occultée. La prise en compte des indicateurs sur les difficultés à recruter est donc essentielle. Lors de la détermination des nombres maximums et des contingents, la structure économique des cantons doit impérativement être prise en compte de manière prioritaire, de même que la croissance de l'emploi et la structure des emplois occupés par la main d'œuvre étrangère.

Préférence nationale (ch. 2.3)

Si la préférence nationale n'est prise en considération que lors de la fixation des contingents, il y a un risque que toutes les premières demandes soient acceptées jusqu'à épuisement du contingent. Il faudrait ensuite rejeter les demandes suivantes faute de contingent disponible. Ceci peut créer des comportements non désirables où les entreprises vont se presser de déposer des demandes en début d'année pour être certaines de recevoir une réponse positive. Toutefois, et conformément à la position

d'une nette majorité d'organisations consultées par le Conseil d'Etat, une solution pragmatique devrait être privilégiée afin de ne pas engendrer des lourdeurs administratives par trop importantes. La variante selon laquelle on renoncerait à procéder à un examen au cas par cas pour préférer un examen lors de la détermination des nombres maximums et des contingents simplifierait considérablement la procédure et allégerait aussi la tâche des autorités et des entreprises. Pour certains groupes, notamment les frontaliers, il doit également être renoncé à l'examen individuel.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que le principe de la préférence nationale est clairement contraire à l'ALCP dans sa teneur actuelle. En fonction du résultat des négociations avec l'UE en vue d'une révision de l'ALCP, cette question devra être reposée aux gouvernements cantonaux.

Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail (source de revenus suffisante) (ch. 2.4)

Le Conseil d'Etat relève la complexité d'examiner de manière sommaire le respect des conditions de travail et de salaire. Il convient de rappeler que les autorités du marché du travail assument assez généralement la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et la prévention du dumping social et salarial, de telle sorte qu'elles ne pourraient, d'un côté, délivrer de manière simplifiée des permis de séjour et constater ensuite le développement de la sous-enchère dans certaines branches.

Le Conseil d'Etat se rallie toutefois à la position d'une nette majorité des avis exprimés par les organisations consultées, qui se prononcent en faveur d'un contrôle sommaire des conditions de rémunération et de travail. Il conviendra de mettre en place une combinaison optimale entre contrôles ex ante et contrôles ex post, de manière à éviter tout doublon et à contrôler efficacement tout dumping social et salarial potentiel.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la politique migratoire est et doit rester une politique nationale. Les règles migratoires doivent en conséquence être les mêmes dans tous les cantons, y compris celles relatives aux mesures d'accompagnement: elles peuvent certes être plus intenses dans des régions frontalières, mais les méthodologies de contrôle devraient être uniformes au niveau national. C'est parce que ceci n'a pas été fait dans le passé que ces mesures ont été souvent mal comprises et critiquées.

Examen de la capacité d'intégration (ch. 2.5)

Le Conseil d'Etat soutient la proposition du Conseil fédéral de renoncer à un examen systématique de la capacité d'intégration des ressortissants de l'UE/AELE. Un tel examen systématique dépasserait largement les capacités des cantons.

Relations avec l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) (ch. 3)

Comme le montrent les prises de position répétées de responsables politiques de haut niveau tant au sein des institutions européennes qu'auprès des gouvernements des Etats de l'Union, et comme le relève le Rapport explicatif au ch. 3.2, l'introduction de contingents et de nombres maximums, ainsi que le principe de préférence nationale, paraissent totalement incompatibles avec le maintien de la Libre circulation des personnes. Le Conseil d'Etat soutient le Conseil fédéral dans les négociations qu'il entreprend avec les membres de l'UE pour renégocier l'ALCP. Il paraît toutefois illusoire

d'espérer que ces derniers puissent transiger sur ce qui constitue un principe cardinal et fondateur de l'Union. En cas d'échec des négociations, l'art. 121a Cst doit être interprété à l'aune de la Constitution dans son ensemble. Dans pareil cas, la législation d'exécution devra être compatible avec les traités existants, dont l'ALCP. Pour le Conseil d'Etat, le processus de négociation doit permettre d'aboutir à une législation acceptable pour nos partenaires européens et soumise, le cas échéant, au référendum facultatif afin que le peuple puisse trancher en dernier ressort. Du point de vue du Conseil d'Etat, et compte tenu du flou exprimé par les initiants sur la compatibilité de leur texte avec les accords bilatéraux, il n'apparaît pas nécessaire de corriger la Constitution.

Il convient de rappeler qu'une éventuelle dénonciation de l'ALCP aurait pour conséquence automatique celle des six autres Accords faisant partie des Bilatérales 1. Sans compter la dénonciation probable de l'Accord Schengen/Dublin, l'Union européenne ayant politiquement clairement lié la participation de la Suisse à cet Accord au maintien de la libre circulation. Il découle de ce qui précède que les conséquences d'une dénonciation de l'ALCP seraient d'autant plus importantes, tant pour l'économie que les collectivités publiques.

Le Conseil d'Etat observe également que la libre circulation a certes été largement bénéfique au marché intérieur suisse. Mais les régions frontières avec notre pays, par exemple l'Ain et la Haute-Savoie pour ce qui concerne la Métropole lémanique, qui sont parmi les régions les plus riches de France, en ont également profité. Les employeurs suisses ont ainsi versé en 2014 une masse salariale brute totale de plus de 10 mrds CHF (environ 12 mrds CHF) aux travailleurs frontaliers français. Au 4^{ème} trimestre 2014, 287'000 frontaliers travaillaient en Suisse. En partant de l'idée que le salaire suisse d'un travailleur établi à l'étranger fait vivre une cellule familiale d'environ quatre personnes, le marché suisse fait vivre plus d'1 million de personnes domiciliées dans les pays voisins. Cette réalité doit faire partie de la base des négociations à venir avec l'Union européenne.

Comme le relève le Conseil fédéral, l'issue de ce processus de politique étrangère est importante pour la procédure de consultation en cours. Si d'autres options de gestion de l'immigration devaient se présenter dans le cadre des négociations avec l'UE, le projet de loi pourrait être réadapté et une procédure de consultation supplémentaire devra être lancée.

Conséquences financières pour les cantons (ch. 6.3)

Les dépenses supplémentaires escomptées inhérentes à l'examen des demandes auraient des incidences considérables sur le budget des autorités cantonales des migrations et du marché du travail. Le Conseil d'Etat est extrêmement préoccupé par le coût des mesures proposées. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., il est indiqué que les coûts annuels pour les entreprises passeraient de CHF 20 à 100 millions. Des experts tablent sur des coûts bien plus élevés encore. Au niveau des administrations cantonales, il est indiqué que « les dépenses supplémentaires escomptées inhérentes à l'examen des demandes auraient des incidences considérables sur le budget des autorités cantonales des migrations et du marché du travail ». Les charges supplémentaires seront d'autant plus importantes pour les cantons les plus concernés par les flux migratoires, comme le Canton de Vaud. A

relever également, dans l'hypothèse où l'Accord Dublin devait être dénoncé, que le surcoût pour la Suisse en matière d'asile est estimé selon la Confédération à CHF 40 millions par an.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Départements
- SDE
- SPOP
- OAE
- Par mail à Bernard.Fuerer@sem.admin.ch et Carola.Haller@sem.admin.ch