

Consultation relative au projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers relative à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et à la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) – Adaptation du projet de modification de la LEtr (Intégration) à l'art. 121a Cst. et à cinq initiatives parlementaires

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat remercie Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation.

En préambule, nous souhaitons souligner l'importance de cet objet pour notre canton qui a provoqué une double réaction à la consultation, tant de son exécutif que de son législatif. En effet, pour la première fois, le parlement neuchâtelois a fait usage de la possibilité prévue par la loi cantonale d'organisation du Grand Conseil pour soutenir et renforcer la prise de position de son gouvernement par une réponse politique indépendante. Celle-ci rallie l'unanimité du Grand Conseil et vous est transmise parallèlement à la présente prise de position. Cette démarche exceptionnelle s'explique par le fort impact potentiel de la mise en œuvre de l'art 121a Cst. sur l'avenir de notre canton, dont l'économie industrielle et exportatrice souffre déjà gravement de la dégradation de compétitivité de la Suisse (force du franc, perte de compétitivité fiscale, instabilité juridique).

1. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.:

Neuchâtel a été l'un des trois cantons de Suisse à avoir rejeté l'initiative du 9 février 2014 à plus de 60%. La population neuchâtelois sait en effet que la Suisse est étroitement liée avec l'UE, tant sur les plans politique et culturel qu'économique, que l'économie du canton de Neuchâtel est tournée vers l'exportation, que nos entreprises sont actives dans des secteurs qui nécessitent une main-d'œuvre qualifiée et spécifique et que le positionnement géographique du canton le rend particulièrement vulnérable face aux dangers que présenterait une résiliation des accords bilatéraux. Très clairement, pour le canton de Neuchâtel, **une résiliation de l'ALCP est tout simplement inconcevable et doit absolument être évitée.**

Par conséquent, nous saluons l'option choisie par la Confédération de détacher la révision de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du mandat de négociation afin d'assurer la plus grande marge de manœuvre possible dans les discussions avec l'Union européenne (UE).

Nous sommes cependant persuadés que les négociations avec l'UE ne permettront pas de maintenir l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en mettant en œuvre l'art. 121a Cst. sous quelque forme que ce soit. Dès lors, un nouveau vote est incontournable et **nous considérons qu'il est indispensable de travailler dès aujourd'hui sur les éléments qui ont amené une majorité de la population suisse à vouloir réduire l'immigration.**

À Neuchâtel, même si l'initiative contre l'immigration de masse a été refusée, le soutien à la politique d'ouverture de la Suisse a fortement reculé. Localement, le principal enjeu se situe au niveau du taux de chômage, qui est le plus élevé en Suisse, alors que des milliers d'emplois ont récemment été créés sur notre territoire. Pour sauvegarder la cohésion sociale et assurer le soutien populaire aux accords bilatéraux dans le long terme, nous pensons qu'il

faut à tout prix prendre au sérieux les craintes et les frustrations d'une catégorie non négligeable de personnes dans notre pays, qui se sent laissée en marge de la prospérité.

Par conséquent, le canton de Neuchâtel axe sa prise de position sur le 3^{ème} pilier de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., à savoir les mesures d'accompagnement pour renforcer le potentiel de la main-d'œuvre indigène. Ces mesures devront être concrètes, efficaces et compatibles avec l'ALCP. Les propositions actuelles ne sont pas suffisantes.

1.1. Mesures d'accompagnement nécessaires:

Des **incitations positives pour les entreprises** sont nécessaires, afin qu'elles privilégient la main-d'œuvre indigène, notamment **en utilisant l'outil de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI)**. Les employeurs doivent être activement encouragés à mettre en œuvre des mesures de formation et d'insertion professionnelle afin de soutenir la main-d'œuvre insuffisamment formée.

Parallèlement, **les mesures d'intégration et d'insertion professionnelles doivent constituer une priorité** dans les mesures d'accompagnement, tant pour les nouveaux arrivants que pour la population résidente. Un effort particulier doit être déployé pour les catégories de personnes dont les besoins sont les plus importants, à savoir les jeunes, les chômeurs de longue durée et les personnes éloignées durablement du marché du travail ainsi que les personnes faiblement qualifiées.

Des mesures spécifiques sont également nécessaires dans les **régions frontalières**, qui sont particulièrement exposées au phénomène de concurrence à l'embauche.

Finalement, nous considérons également que les **contrôles des conditions de salaire et de travail doivent être renforcés** afin d'éviter les abus et le dumping salarial.

Ces différentes mesures devraient permettre de renforcer le soutien de la population neuchâteloise en cas de nouveau vote populaire.

1.2. Système de contingentement:

Si, malgré notre détermination, un système de contingentement devait finalement nous être imposé, nous estimons que les cantons doivent y être étroitement associés. Cas échéant, les besoins des cantons qui dépendent d'une main-d'œuvre frontalière, comme le canton de Neuchâtel, doivent être pris en considération. Les spécificités cantonales devront également être reconnues (existence d'universités, de hautes écoles, d'écoles privées à rayonnement international, de centres de compétences ou de recherches, d'hôpitaux cantonaux, d'entreprises multinationales, caractère frontalier du canton, etc.). S'agissant du canton de Neuchâtel qui déploie des efforts particuliers pour soutenir la formation, les sciences et la recherche, nous insistons sur les conséquences du contingentement dans ces domaines. Dans certains secteurs professionnels et pour des raisons démographiques, la Suisse a et aura toujours besoin de l'immigration. Par ailleurs, nous nous opposons au contingentement des étudiants étrangers.

Au plan technique, une mise en œuvre de l'art. 121a Cst. telle que prévue par les initiants entraînerait un coût supplémentaire important pour les autorités cantonales de migration et du marché du travail. Les procédures seront trop longues et complexes du fait de leur nombre, des contrôles à effectuer, de la soumission au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et du traitement des demandes lorsque les contingents seront épuisés, ce qui pourra aussi être dommageable pour les entreprises.

En outre, le système de contingentement de toutes les autorisations de séjour va entraîner un tournus important de la main-d'oeuvre non contingentée, pouvant bénéficier d'autorisations de moins de 4 mois, et créer un risque de sous-enchère salariale et une réintroduction d'une nouvelle catégorie de saisonnier. Nous estimons que ce système va être source de précarisation de personnes se trouvant déjà dans des situations difficiles et aller à l'encontre des politiques d'intégration cantonales et fédérales mises en place.

Finalement, contingenter le regroupement familial aura des conséquences négatives et néfastes pour les familles et entraînera des freins dans l'intégration qui se traduisent également par des coûts importants pour les cantons qu'il ne faut pas négliger. Le principe de non-refoulement des réfugiés et la longue tradition humanitaire de notre pays, l'unité de la famille et les droits des enfants doivent continuer d'être garantis et l'application de l'art. 121a Cst. ne doit pas non plus se traduire par l'apparition d'une bureaucratie démesurée.

1.3. Réponse aux questions posées:

Question 1: La préférence nationale doit-elle être prise en considération uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents ou faut-il procéder en outre à un examen au cas par cas ?

Réponse: Cette question est superflue, à notre avis, en cas de maintien de l'ALCP. En cas de résiliation de l'ALCP, les examens au cas par cas doivent être évités en raison des lourdeurs administratives et des coûts engendrés.

Question 2: Le contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles dans la profession, dans la branche et dans la localité doit-il être effectué au cas par cas ou faut-il examiner de manière sommaire si l'intéressé dispose d'une source de revenus suffisante et autonome ?

Réponse: Les contrôles des conditions salariales et de travail sont primordiaux et doivent être renforcés pour éviter les fraudes, les abus, arrangements illicites ou abusifs convenus entre l'employeur et le travailleur et le dumping salarial. Ces contrôles devront toutefois être praticables et ne pas entraîner trop de bureaucratie et nécessitent une solution souple qui tienne compte des spécificités cantonales.

Question 3: La commission de l'immigration, qu'il est prévu de créer, doit-elle inclure, outre des représentants des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail, également des représentants des partenaires sociaux ?

Réponse: La commission devrait être composée uniquement de représentants de la Confédération et des cantons. La gestion de l'immigration est une tâche souveraine dont la responsabilité relève des cantons et de la Confédération, non des partenaires sociaux. Ceux-ci peuvent être associés à l'échelon cantonal pour la définition des besoins et une mise en œuvre concertée.

2. Adaptation du projet de loi relatif à la modification de la LEtr (intégration):

Nous soutenons la solution retenue dans le cadre de la révision de la LEtr de faciliter l'accès au marché du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire pour améliorer leur intégration, mais regrettons que, simultanément, un contingentement leur soit appliqué. Cela risque de créer une catégorie de personnes sans statut, sans droit, sans possibilité de s'intégrer, avec comme conséquences le travail au noir, le dumping salarial, voire la délinquance. De plus, le droit d'asile ne s'accommode pas d'une limitation du nombre de réfugiés, surtout sur la base de critères économiques.

Dans notre prise de position du 21 mars 2012, relative à la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) - chapitre sur l'intégration et lois spéciales -, nous avons approuvé, de manière globale, le projet et salué un meilleur ancrage de la notion d'intégration dans la loi et la volonté d'"encourager et exiger" en estimant alors important que des moyens soient prévus tant pour favoriser l'intégration des ressortissants étrangers que pour prendre des mesures à l'encontre de ceux qui ne veulent pas déployer les efforts nécessaires d'intégration. Nous nous opposons cependant toujours aux modifications légales qui lient de manière contraignante les critères de prolongation des autorisations de séjour, d'octroi des autorisations d'établissement et de regroupement familial à la notion d'intégration.

Nous observons avec regret un nouveau durcissement de la LEtr et constatons que les révisions successives de cette loi, au gré des initiatives déposées, la rendent de plus en plus complexe, ce qui rend difficile la tâche des cantons chargés de l'appliquer. L'actuel projet contrevient de plus à la notion d'intégration graduelle et la volonté d'harmonisation des critères d'intégration prévues par le droit des étrangers et celui de la nationalité. Les initiatives parlementaires ne font qu'exiger et ne témoignent d'aucun encouragement. Mettre la responsabilité d'un processus graduel uniquement sur la personne qui arrive, donnant le signe qu'il s'agit avant tout (et presque exclusivement) d'une question de volonté, contrevient à la définition même de l'intégration perçue comme un processus réciproque (art. 4 al. 3 LEtr). Des incitations positives doivent être plus nombreuses et favorisées.

En conclusion, la mise en œuvre des cinq initiatives parlementaires sera difficile et engendrera des coûts supplémentaires pour les cantons. En outre, elles auront des effets contre-productifs sur les processus d'intégration et leur application risque d'être inefficace. Par conséquent, elles doivent être rejetées dans leur intégralité.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et, en vous réitérant nos remerciements de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération.

Neuchâtel, le 27 mai 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND