

Proposition présentée par les députés:

M^{mes} et MM. Guillaume Barazzone, Guy Mettan, Alberto Velasco, Michel Forni, Olivier Jornot, Anne-Marie von Arx-Vernon, Pierre Weiss, Beatriz de Candolle, Pablo Garcia, Virginie Keller Lopez, Françoise Schenk-Gottret, Jacques Baudit, Laurence Fehlmann Rielle, Jean-Claude Ducrot, Fabienne Gautier, Christian Luscher, Hugues Hiltbold, Francis Walpen, Béatrice Hirsch Aellen, Ivan Slatkine, Alain Meylan, Christophe Berdat, Claude Aubert, François Gillet, Mario Cavaleri, Gabriel Barrillier, Janine Hagmann, Olivier Wasmer, Eric Leyvraz, Renaud Gautier, Jacques Jeannerat, Christophe Aumeunier, Christiane Favre, Michel Halpérin, Roger Golay, Sébastien Brunny, Henry Rappaz, Patrick Saudan, Pierre Kunz, Didier Bonny, Michèle Ducret, Frédéric Hohl

Date de dépôt: 15 novembre 2007

Proposition de résolution

du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonal à propos de la modification de la loi fédérale sur les étrangers (abrogation de l'art. 27, al. 1, let. d, et introduction d'un permis de séjour pour les étrangers titulaires d'un master ou d'un doctorat obtenu en Suisse)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu :

- l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;
- l'article 156 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 ;
- la loi fédérale sur les étrangers, du 16 décembre 2005, plus particulièrement son article 27, alinéa 1, lettre d, relatif à la formation et au perfectionnement ;

Considérant :

- le fait que la Suisse comptait en 2006, 26 245 étudiants étrangers dans les Hautes Ecoles universitaires et 8695 dans les Hautes Ecoles spécialisées ;
- qu'environ 8000 étudiants provenaient de pays non membres de l'Union Européenne (« UE ») ou de l'Association européenne de libre-échange (« AELE ») ;
- la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (« LEtr ») acceptée en votation populaire en septembre 2006 ;
- que l'article 47 de l'ordonnance fédérale d'exécution de ladite loi relative à l'admission, au séjour, et à l'exercice d'une activité lucrative (« OASA »), dont l'entrée en vigueur a été fixée par le Conseil fédéral au 1^{er} janvier 2008, prévoit qu'une autorisation de courte durée ou de séjour ne peut être accordée à des étrangers non ressortissants des pays de l'UE ou de l'AELE et titulaires d'un diplôme universitaire suisse que si leur activité lucrative revêt un caractère scientifique prépondérant, ce qui est conforme à l'article 30, alinéa 1, lettre i, LEtr ;
- que par conséquent la très grande majorité des étudiants non ressortissants de l'UE ou de l'AELE devront quitter le territoire helvétique dès l'obtention de leur diplôme, conformément à l'article 27, alinéa 1, lettre d de la LEtr ;
- que lors de la procédure de consultation concernant les dispositions d'exécution de la LEtr, le Conseil fédéral n'a pas tenu compte de la prise de position des présidents des recteurs et universités suisses et des écoles polytechniques fédérales qui avait été adressé à M. Christoph Blocher en date du 7 septembre 2007 ;
- que cette prise de position du monde académique suisse requérait du Conseil fédéral de prévoir des conditions favorables permettant aux étudiants étrangers non ressortissants de l'UE ou de l'AELE et diplômés en Suisse d'exercer une activité lucrative en Suisse ;
- le fait que l'application de la LEtr et de ses dispositions d'exécution aura pour conséquence fâcheuse que la Confédération et les cantons se priveront des étudiants qu'ils forment et les empêcheront de développer leurs talents au sein de la société et l'économie helvétique ;
- la nécessité, pour le dynamisme de notre pays, de ne pas rester à l'écart des flux mondiaux de l'intelligence et des compétences ;

- l'importance de stimuler l'économie, la recherche et l'innovation nationales grâce à l'apport des connaissances des étudiants formés dans nos universités et hautes écoles ;
- le fait que l'existence de liens étroits avec l'étranger est une condition sine qua non de la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaires en Suisse ;
- la concurrence tenace que se livrent entre elles les nations occidentales pour retenir « leurs talents » ;
- le fait que l'immigration devrait être perçue comme une chance car elle peut à la fois stimuler notre économie et rajeunir nos populations,

demande à l'Assemblée fédérale

- d'abroger l'article 27, alinéa 1, lettre d, de la loi fédérale sur les étrangers, dont la teneur est la suivante : « *Un étranger peut être admis en vue d'une formation ou d'un perfectionnement à la condition qu'il quittera la Suisse [après ses études]* » ;
- d'adopter une nouvelle disposition de la loi sur les étrangers prévoyant l'octroi d'un permis de séjour d'un an à tous les titulaires étrangers d'un master ou d'un doctorat obtenu en Suisse, à la suite de leurs études, leur donnant le droit de chercher un emploi, puis d'exercer une activité lucrative dépendante ou indépendante (création d'entreprise par exemple) ou de participer à des programmes de recherche.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Préambule

En avril 2007, le Conseil fédéral a lancé une procédure de consultation concernant les dispositions d'exécutions de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (« LEtr »), acceptée par le peuple en votation populaire le 24 septembre 2006.

En accord avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), des groupes de travail mixtes, formés de représentants de la Confédération et des cantons, ont été constitués en vue de l'élaboration des ordonnances d'exécution.

Ces ordonnances du Conseil fédéral, notamment l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (« OASA »), entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Contrairement à la prise de position des présidents des recteurs et universités suisses et des Ecoles polytechniques fédérales, qui demandait le 7 septembre 2007 au conseiller fédéral en charge du Département fédéral de justice et police de prévoir des conditions de séjour attractives pour tous diplômés étrangers non ressortissants de l'UE ou de l'AELE souhaitant exercer une activité lucrative en Suisse à la suite de leurs études universitaires, le Conseil fédéral a décidé de ne permettre l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour à cette catégorie de diplômés que si leur activité lucrative revêt un caractère scientifique prépondérant, ce que est également prévu à l'article 30, alinéa 1, lettre i, LEtr.

II. Législation fédérale applicable aux étudiants étrangers

La nouvelle loi sur les étrangers consacre le principe selon lequel un étudiant non ressortissant de l'UE ou de l'AELE ne peut être admis dans nos universités et hautes écoles en vue d'une formation ou d'un perfectionnement que «*s'il paraît assuré qu'il quittera la Suisse [après ses études]*» (art. 27, al. 1, let. d).

Les étudiants non ressortissants de l'UE ou de l'AELE sont donc priés de quitter le territoire helvétique dès l'obtention de leur diplôme. La Confédération et les cantons se privent ainsi des étudiants qu'ils forment et les empêchent de développer leur talent dans notre pays.

III. Compétitivité des universités suisses dans le monde

La Suisse comptait, en 2006, 26 245¹ étudiants étrangers dans les hautes écoles universitaires et près de 8695² dans les hautes écoles spécialisées. Parmi eux, 7621³ étudiants provenaient de pays non membres de l'UE ou de l'AELE.

Selon le recueil des données mondiales sur l'éducation de l'Unesco, notre pays était, en 2002-2003, celui qui affichait, en Europe, le pourcentage le plus élevé d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur avec 18%. A l'échelle mondiale, la Suisse occupait même le troisième rang, juste derrière Chypre (29%) et le Qatar (21%) et à égalité avec l'Australie (18%).⁴

Cette proportion importante d'étudiants étrangers est un indice général de la qualité et de la compétitivité des hautes écoles suisses. C'est aussi une condition sine qua non de l'excellence de l'enseignement et de la recherche universitaires en Suisse.

IV. Investissements consentis par la Confédération et les cantons en matière de formation

La Confédération investit des moyens considérables pour la formation des étudiants étrangers. Comme le rappelait le 3 juin 2005 le Conseil fédéral, « quand on sait que 13 765 étudiants scolarisés à l'étranger étaient immatriculés dans les universités cantonales en 2003, les subventions de base versées aux universités pour ces étudiants équivalaient à un montant de 42 millions de francs. (...) En 2003, les hautes écoles spécialisées comptaient

¹ Office fédéral de la statistiques, « Etudiants étrangers selon la nationalité et le lieu de scolarisation : pays les plus importants par continent en 2006-2007 ».

² Office fédéral de la statistiques, « Etudiants étrangers selon la nationalité et le lieu de scolarisation : pays les plus importants par continent en 2006-2007 ».

³ Office fédéral de la statistiques, « Etudiants étrangers selon la nationalité et le lieu de scolarisation : pays les plus importants par continent en 2006-2007 ».

⁴ Institut de statistique de l'UNESCO, *Etudiants étrangers dans l'enseignement supérieur par pays d'accueil et continent d'origine 2002/03*, « recueil de données mondiales sur l'éducation 2005, Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde », Montréal, 2005.

2990 étudiants d'origine étrangère, pour lesquels la Confédération a versé près de 20 millions de francs ».⁵

En obligeant une partie des étudiants diplômés à quitter le territoire suisse, bien qu'ils représentent un potentiel intellectuel et économique très élevé, cette politique entraîne une perte pour le développement culturel et économique suisse. La Confédération et les cantons se privent ainsi d'un juste « retour sur investissements » des efforts consentis pour la formation des étudiants étrangers. Ces jeunes diplômés, qui pourraient être de futurs employeurs, du personnel hautement qualifié et des contribuables, sont souvent accueillis dans d'autres pays européens ou en Amérique du Nord, contribuant ainsi à renforcer l'armada intellectuelle des concurrents de la Suisse sur le plan international.

Si notre pays veut favoriser le brassage culturel des idées et son dynamisme en matière économique et de recherche, il doit prendre rapidement des mesures pour retenir les meilleurs diplômés étrangers formés en Suisse.

V. La prise en compte des intérêts des pays du Sud

Il ne fait aucun doute que l'Afrique a entre autres besoin de médecins pour sauver des vies et d'ingénieurs pour construire des infrastructures. L'Inde a notamment un besoin urgent de construire des réseaux de distribution d'eau et de développer la recherche médicale. Il serait possible de multiplier les exemples de ce type.

Dès lors une question fondamentale se pose : la modification législative proposée (voir IX) favorise-t-elle le pillage des cerveaux des pays du Sud ? Non ! Cette crainte est légitime, mais une politique suisse d'immigration restrictive n'empêchera pas les jeunes diplômés qualifiés – ayant décidé de ne pas rentrer chez eux – de travailler en Occident (dans des pays offrant des conditions d'accueil favorable) pour apporter une aide précieuse à leur pays d'origine. Pourquoi alors ne pas donner une chance à des diplômés motivés de développer leurs talents en Suisse ?

A ce propos, il faut rappeler que la diaspora est la principale source de financement d'aide au développement dans de nombreux pays du Sud.

⁵ Réponse du Conseil fédéral du 3 juin 2006 à l'interpellation déposée au Conseil des Etats le 17 mars 2005 par M^{me} Anita Fetz et intitulée « Soutenir efficacement les hautes écoles cantonales qui accueillent des étudiants étrangers ».

A notre sens, la problématique de la fuite des cerveaux des pays du Sud ne peut pas se régler par le biais de la politique d'immigration, mais par des programmes d'aide au développement dignes de ce nom, prenant véritablement en compte les besoins des pays du Sud.

VI. Dynamisme économique et compétitivité mondiale

L'application de la nouvelle loi sur les étrangers aura des conséquences désastreuses pour le dynamisme de notre pays. Comme c'est le cas à ce jour en raison de l'application de l'ordonnance sur les étrangers (dispositions d'application de la LSEE abrogée par la LEtr), l'application de l'article 27, alinéa 1, lettre c, ne permettra pas à un diplômé non ressortissant de l'UE ou de l'AELE d'obtenir un permis de travail à la suite de ses études en Suisse, quand bien même une entreprise souhaiterait l'engager en raison de ses compétences particulières.

Il est évident que la concurrence pour l'excellence ne se joue plus entre Lausanne et Genève, mais bien à une échelle mondiale. Comme le souligne Alexander J. B. Zehnder, qui préside le Conseil des EPF, plus de 50% des créateurs de nouvelles sociétés dans le domaine des EPF sont étrangers. Un dynamisme entrepreneurial dont il serait préjudiciable pour l'économie suisse de se priver.

Au lieu de stimuler l'économie, la recherche et l'innovation nationales, ce personnel hautement qualifié ira renforcer l'armada intellectuelle des pays voisins et du continent américain.

L'hebdomadaire *The Economist* affirmait dans son édition d'octobre 2006 que: "*half the Americans who won the Nobel prizes in physics in the past seven years were born abroad. More than half the people with PhDs working in America are immigrants. A quarter of Silicon Valley companies were started by Indians and Chinese.*" Le journal britannique soulignait à juste titre que "*the battle of the future will be the battle for talent. (...). Many firms reckon that they have pushed re-engineering and automation as hard as they can. Now they must raise productivity by managing talent better. With opportunity at home running dry, the hunt for talent has gone global*". Et d'ajouter que les gouvernements "*are using their universities as magnet for talent*".⁶

⁶ *The Economist*, "A survey of talent", 7th October 2006.

VII. Recherche de travailleurs qualifiés

Dans son message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, le Conseil fédéral soulignait que *« pour lutter contre le problème du chômage des étrangers, il importe d'abaisser les barrières structurelles – encouragement de la mobilité professionnelle et géographique – et de réorienter la politique d'admission en privilégiant notamment le recrutement de travailleurs qualifiés et spécialisés dans les Etats non membres de l'UE ou de l'AELE »*.⁷

Toujours dans ce même état d'esprit, le conseiller fédéral en charge du Département fédéral de justice et police déclarait, en septembre 2006, que *« la nouvelle loi sur les étrangers est nécessaire : elle permet à la Suisse de disposer de la main-d'œuvre dont elle a besoin sans entraîner de chômage ni de charge considérable pour les institutions sociales. Il s'agit de résoudre les problèmes qui existent indéniablement. (...) L'accès au marché suisse du travail des ressortissants d'Etats non membres de l'UE ou de l'AELE est limité, et ce sont essentiellement les travailleurs qualifiés qui sont admis. Si le marché du travail était ouvert à la main-d'œuvre du monde entier, il en résulterait une nette hausse du chômage et une charge considérable pour les institutions sociales. L'intégration des étrangers est améliorée, grâce notamment à une scolarisation aussi précoce que possible des enfants étrangers. (...) Les ressortissants de pays non membres de l'UE/AELE, tels que les Etats-Unis, l'Inde ou la Chine, peuvent être admis, dans les limites de contingents, à condition : qu'ils disposent de qualifications professionnelles particulières »*.⁸

La volonté affichée du Conseil fédéral est donc de privilégier l'admission des cadres, des spécialistes ou des autres travailleurs qualifiés afin de répondre aux besoins urgents de l'économie suisse et d'éviter le dumping social ou le chômage en cas de récession économique.

La LEtr prévoit d'ailleurs des dérogations aux conditions d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative. En vertu de l'article 23, alinéa 3, peuvent être admis, en dérogation aux alinéas 1 et 2, *« les investisseurs et chefs d'emploi qui créeront ou qui maintiendront des emplois, les personnalités reconnues des domaines scientifiques, culturel ou sportif, les personnes possédant des connaissances ou des capacités professionnelles particulières, les cadres transférés par des entreprises actives au plan*

⁷ Message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers, p. 3492, 8 mars 2002.

⁸ Exposé du conseiller fédéral Christoph Blocher à Spiez/BE, Discours, DFJP, 15 septembre 2006.

international, les personnes actives dans le cadre de relations d'affaires internationales de grande portée économique et dont l'activité est indispensable en Suisse ».

Si telle est la volonté du gouvernement fédéral, pourquoi faudrait-il alors se priver d'une main d'œuvre étrangère – celle des étudiants étrangers diplômés – déjà présente en Suisse et qui répond en tous points aux critères souhaités ? Les nouveaux diplômés sont déjà intégrés dans la vie et la culture suisse, ils connaissent au moins l'une des langues nationales et sont extrêmement bien formés. Un profil idéal pour une intégration rapide et harmonieuse dans le marché économique suisse. Ces jeunes diplômés offrent en tous les points les garanties définies par l'article 23, alinéa 2, qui prévoit que « *en cas d'octroi d'une autorisation de séjour, la qualification professionnelle de l'étranger, sa capacité d'adaptation professionnelle et sociale, ses connaissances linguistiques et son âge doivent en outre laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social* ». Alors pourquoi aller chercher à l'étranger des travailleurs qualifiés et expulser ceux qui sont déjà en Suisse ?

VIII. Exemples en Europe et en Amérique du Nord

Au Royaume-Uni, plusieurs programmes ont été mis en place par le gouvernement pour aider les étudiants étrangers à travailler après leurs études. Un permis de travail peut être accordé pour les emplois qui exigent des compétences difficiles à trouver au Royaume-Uni. Les étudiants titulaires d'un diplôme universitaire britannique avec mention 2:2 ou supérieure en sciences physiques, mathématiques et ingénierie, peuvent demander à rester 12 mois au Royaume-Uni pour travailler.⁹

Dans le cadre de l'initiative Fresh Talent Scotland Initiative, tous les étudiants qui obtiennent un diplôme à partir du niveau HND délivré par un établissement écossais peuvent demander à rester 2 années de plus en Ecosse pour travailler. *“In order to qualify applicant must have: Been awarded a Higher National Diploma (HND), undergraduate degree, postgraduate degree or a PhD at a Scottish publicly funded institution of further or higher education or a bona fide private education institution”*.¹⁰

⁹ www.britishcouncil.org, travailler et étudier au Royaume-Uni, travailler après avoir obtenu son diplôme.

¹⁰ www.scotlandistheplace.com

Il existe également des programmes qui permettent à certains étudiants de rester au Royaume-Uni pour suivre une formation professionnelle ou faire un stage. Le Highly Skilled Migrant Programme permet aux personnes ayant certaines compétences de faire carrière au Royaume-Uni.¹¹

Au Canada, le Programme de travail post-diplôme permet aux étudiants ayant obtenu un diplôme dans un établissement post-secondaire canadien d'acquérir une expérience professionnelle précieuse au Canada dans leur domaine d'études. Il les autorise à travailler jusqu'à un an dans les régions métropolitaines de Montréal, de Toronto et de Vancouver et jusqu'à deux ans partout ailleurs au Canada. Le permis de travail post-diplôme ne peut avoir une période de validité plus longue que la durée des études. Pour l'obtenir, il faut avoir une offre de la part d'un employeur pour un travail en rapport avec le domaine d'études.¹²

Aux Etats-Unis, selon une étude menée par « *The National Science Foundation* », 68% de ceux qui avaient obtenu leur doctorat en 2001 étaient toujours là en 2003. Le record est détenu par le secteur *computer and electric engineering* avec 84%, suivi par les sciences physiques avec 80%, les sciences de la vie, 78% et *Mathematics and computer science*, 77%. Pour ce qui est des deux plus grands fournisseurs de scientifiques aux Etats-Unis, la Chine et l'Inde, les pourcentages sont encore plus forts : 90% des étudiants chinois qui avaient obtenu leur doctorat en 1998 étaient établis aux Etats-Unis en 2003, de même que 86% des Indiens.¹³

IX. Proposition de modification législative

Il est indispensable d'édicter de nouvelles conditions de séjour pour les diplômés étrangers ayant effectué leurs études en Suisse.

Les diplômés étrangers titulaires d'un master ou d'un doctorat devraient pouvoir bénéficier d'un permis de séjour spécifique d'au moins 6 mois ou un an. Ce droit de résider temporairement sur tout le territoire de la Confédération devrait leur permettre de chercher un emploi qualifié et d'exercer une activité lucrative dépendante ou d'exercer une activité lucrative indépendante (création d'entreprise par exemple) ou de participer à un programme de recherche.

¹¹ www.workingintheuk.gov.uk

¹² *Citoyenneté et immigration Canada (CIC)*,
<http://www.cic.gc.ca/Francais/etudier/travailler-post.asp>

¹³ *National Science Foundation, Division of Science Resources Statistics, Survey of Earned Doctorates, 2004.*

Par la suite, un permis de séjour (B) devrait être octroyé à tous ceux qui pourraient présenter un contrat de travail sérieux ou qui auraient créé par exemple deux emplois de durée indéterminée avant l'échéance de leur autorisation de séjour.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter la présente résolution et d'exercer le droit d'initiative du canton auprès des Chambres fédérales.