

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Catherine Labouchère et consorts - Emplois des étudiants étrangers hors UE qui terminent leurs études et qui répondent à nos indispensables besoins de spécialistes qualifiés: n'est-il pas temps de simplifier les procédures? (22_INT_30)

Rappel de l'intervention parlementaire

Suite à une initiative du conseiller national Jacques Neyrinck en 2008, les étudiants étrangers provenant de pays hors UE peuvent rester 6 mois après la fin de leurs études (date de la réussite de l'examen) pour trouver un emploi revêtant un intérêt scientifique ou économique prépondérant: Or, pour recevoir cette autorisation de 6 mois au sens de l'art.21 AL.3 de la LEI (loi fédérale sur les étrangers et l'intégration), les conditions pour l'obtenir dans le canton relèvent d'un vrai parcours du combattant. A ce titre, on peut citer la justification de moyens financiers suffisants, un logement, pas d'éligibilité au chômage, 15h par semaine au maximum d'activité accessoire annoncée au préalable au service de la population et autorisée par le service de l'emploi, avec tous les documents validés et à jour,

Autant dire que ces procédures sont complexes, longues et décourageantes. Si l'on peut comprendre qu'une régulation est nécessaire, la période de la pandémie a révélé que notre pays manquait de spécialistes indispensables à nos besoins dans plusieurs domaines. Un exemple : la difficulté de trouver des spécialistes pour la production de vaccins pour une entreprise valaisanne. La Confédération a dû intervenir pour faciliter les engagements.

Au moment de l'abandon de l'accord-cadre avec l'UE et les difficultés qui en découlent dans le domaine de la recherche et du recrutement de la main d'œuvre très qualifiée, simplifier les procédures pour les étudiants qui sortent de nos Hautes écoles dans les domaines des spécialités prépondérantes aux besoins du pays et du canton, n'est pas incongru. Dans le canton de Vaud qui souligne l'importance de l'innovation, qui finance les formations pour construire et alimenter les viviers économiques innovants, avoir du personnel de talent et très qualifié à cet effet constitue une des conditions nécessaires pour relever le défi de répondre à ce qui fait et fera le succès de nos entreprises.

En outre, le Conseil national a récemment adopté un postulat et une motion demandant au Conseil fédéral d'adapter la politique migratoire aux besoins de la Suisse, notamment concernant les autorisations de séjours pour les ressortissants d'Etats-tiers dans les secteurs de pointe. Le Conseil fédéral devra ainsi revoir le système de contingentements au moyen d'une procédure plus souple (ex. visa start-up.)

A ce titre, les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

- 1. Comment analyse-t-il les besoins du canton en termes de spécialistes qualifiés qu'on ne trouve ni sur le marché indigène, ni dans l'UE ?*
- 2. Peut-il procéder, dans le cadre fédéral actuel, à des simplifications administratives et procédurales pour ne pas se priver de tels spécialistes ?*
- 3. Si oui, lesquelles ?*
- 4. Que pense-t-il de l'option actuellement sur la table du Conseil fédéral de remplacer le système de contingentement par une formule plus souple et des visas spécifiques selon les secteurs (start-up visa) ?*

Je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il est parfaitement conscient de la situation de pénurie de main-d'œuvre qui frappe actuellement un certain nombre de secteurs, en particulier ceux relatifs aux métiers de la santé et des MINT. Il est particulièrement attentif aux besoins de son économie et cette problématique est régulièrement mise en avant lors de ses divers contacts avec les autorités fédérales. Souhaitant vivement que le Canton de Vaud demeure une place économique attractive, il est convaincu de la nécessité de pouvoir offrir à l'ensemble de l'économie – et plus particulièrement aux secteurs les plus demandeurs – les conditions les plus propices au dynamisme qui la caractérise, encore plus après la pandémie à laquelle le monde a dû faire face depuis début 2020.

Le Canton de Vaud compte un nombre important de secteurs nécessitant l'engagement de main-d'œuvre qualifiée, qu'il n'est pas aisé de trouver sur le marché du travail. Son économie, particulièrement tournée vers l'international et active notamment dans la recherche et l'innovation, nécessite de faire appel à un grand nombre de personnes qualifiées dans des domaines pointus. Il est indéniable que la multitude d'établissements, présents dans le Canton de Vaud et proposant un enseignement supérieur, permet de disposer d'un vivier non négligeable de talents, dont une partie sont des ressortissant·e·s d'Etats-tiers (c'est-à-dire d'un pays non-membre de l'Union européenne – UE ou de l'Association européenne de libre-échange – AELE), et dont l'engagement nécessite la délivrance d'une autorisation de travail. Ainsi, de manière générale, plusieurs possibilités s'offrent aux diplômé·e·s de hautes écoles suisses. Elles sont répertoriées ci-dessous.

- *Autorisation de séjour pour y rechercher un emploi (art. 21 al. 3 LEI)*

Afin de faciliter l'engagement de ces profils particuliers et d'éviter que ces talents ne partent de Suisse sans faire profiter son économie des compétences acquises tout au long de leur cursus de formation, le législateur a introduit depuis le 1^{er} janvier 2011 la possibilité pour les diplômé·e·s d'une haute école suisse d'être admis·e·s provisoirement au terme de leurs études pour une durée de six mois, ceci afin de leur permettre de trouver un emploi qualifié. Contrairement à l'affirmation de l'interpellante, pour l'obtention de cette autorisation à la fin des études, il est uniquement nécessaire que les diplômé·e·s démontrent des moyens financiers suffisants, comme durant leurs études, et disposent d'un logement. Si l'octroi de l'autorisation relève des autorités cantonales, les conditions d'octroi sont en revanche fixées par la Confédération. Concrètement, l'octroi de ces autorisations suit le même parcours que le renouvellement d'une autorisation en cours d'études. Dans la mesure où la durée de validité de l'autorisation est courte et commence à courir à compter de la date à laquelle les études ont été achevées par un diplôme, les demandes y relatives sont priorisées et le délai de traitement jusqu'à l'obtention du permis est en moyenne de 2 à 3 semaines au plus.

Il est à noter que le terme « haute école » se réfère aussi bien aux hautes écoles universitaires, à savoir les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPF), qu'aux hautes écoles spécialisées et aux hautes écoles pédagogiques (art. 2 Loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles - LEHE). Dans le Canton de Vaud, les hautes écoles concernées sont : l'Université de Lausanne (UNIL), l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), la Haute Ecole pédagogique (HEP), l'Ecole cantonale d'art de Lausanne (ECAL), la Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG-VD), la Haute Ecole de Santé Vaud (HESAV), l'Institut et Haute école de la santé La Source (La Source), la Haute Ecole de Musique Vaud Valais Fribourg (HEMU), la Haute Ecole de travail social et de la santé Lausanne (HETSL), la Haute Ecole des arts et de la scène (Manufacture), l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL), la Haute Ecole de viticulture et œnologie de Changins et l'International Institute for Management Development (IMD).

- *Autorisation de travail pour des titulaires de diplômes d'une haute école suisse (art. 21 al. 3 LEI)*

Indépendamment d'un permis de séjour au terme des études, les personnes titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse peuvent obtenir une autorisation si l'activité lucrative qu'elles envisagent revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant. L'entreprise désirant engager de tels profils n'est plus soumise au principe dit de l'ordre de priorité, en vertu duquel il est nécessaire de recourir d'abord aux ressources du marché du travail suisse et européen. Ces règles ont donc pour but de pallier le manque de spécialistes disponibles sur le marché indigène et européen du travail et de pouvoir ainsi engager des ressortissant·e·s d'Etats-tiers fraîchement diplômé·e·s et disposant des connaissances nécessaires à l'économie vaudoise.

L'intérêt scientifique est reconnu en cas d'engagement de diplômé·e·s des universités et des hautes écoles spécialisées, que ce soit en sciences naturelles, en sciences sociales ou en sciences humaines. Il s'agit, en règle générale, d'activités dans les domaines de la recherche et du développement ou dans le secteur des nouvelles technologies. L'activité revêt un intérêt économique prépondérant notamment lorsqu'un diplômé·e d'une haute école suisse est engagé pour un poste en lien avec ses études, dans un secteur d'activité où il existe un besoin avéré de main-d'œuvre.

Les autres conditions d'admission pour l'exercice d'une activité lucrative demeurent en revanche applicables. Les conditions de rémunération et de travail devront en particulier être conformes à celles usuelles du lieu, de la profession et de la branche.

- *Création d'une entreprise par des diplômé·e·s d'une haute école suisse (art. 19 LEI)*

Les diplômé·e·s d'une haute école suisse ont également la possibilité de créer une entreprise aux conditions prévues par la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) pour l'exercice d'une activité indépendante. Ces personnes doivent disposer d'une source de revenus suffisante et autonome. Elles doivent aussi démontrer que les conditions financières et les exigences relatives à l'exploitation de l'entreprise sont remplies et que l'activité indépendante aura des retombées durables positives pour le marché suisse du travail. A cet égard, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) considère que le marché suisse du travail tire durablement profit de l'implantation lorsqu'il est prévu que la nouvelle entreprise contribue à la diversification de l'économie régionale dans la branche concernée, obtient ou crée des places de travail pour la main-d'œuvre locale, procède à des investissements substantiels et génère de nouveaux mandats pour l'économie helvétique. S'agissant plus particulièrement de la création de start-up, il est tenu compte dans l'appréciation de l'intérêt économique du pays, de la capacité d'innovation et de la mise en pratique des enseignements tirés de la recherche universitaire.

1. Comment analyse-t-il les besoins du canton en termes de spécialistes qualifiés qu'on ne trouve ni sur le marché indigène, ni dans l'UE ?

Comme indiqué en préambule, les besoins de l'économie vaudoise en spécialistes qualifié·e·s sont indéniables, au vu des caractéristiques et du dynamisme de son économie.

Ces besoins, bien qu'importants, sont pris en compte dans le cadre de l'octroi des autorisations de travail pour les ressortissant·e·s d'Etats-tiers.

La Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM), en sa qualité d'autorité du marché du travail, est ainsi régulièrement amenée à délivrer des autorisations de travail à des ressortissant·e·s d'Etats-tiers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse. Lorsque le poste – pour lequel une demande de permis est déposée – est en adéquation avec les études et qu'il y a un intérêt scientifique ou économique prépondérant, un permis est accordé.

Ce n'est que si d'autres conditions d'admission prévues par la LEI ne sont pas remplies (comme par exemple un salaire ne correspondant pas aux usages dans la branche et la profession) qu'une autorisation ne sera pas délivrée.

Il convient également de rappeler que la DGEM se fait fort de renseigner les entreprises qui la contactent en tenant compte des besoins qui lui sont relayés et en précisant notamment les attentes des autorités en matière de délivrance d'autorisations de travail.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que parmi les conditions d'admission, le nombre limité d'unités de contingents pour les permis de courte durée (L) et de séjour (B) n'est plus un frein, dans la mesure où le système conçu par la Confédération est adapté chaque année et permet d'attribuer des unités complémentaires aux cantons qui en ont le plus besoin.

2. Peut-il procéder, dans le cadre fédéral actuel, à des simplifications administratives et procédurales pour ne pas se priver de tels spécialistes ?

L'octroi d'autorisations de travail à des ressortissant·e·s d'Etats-tiers est exclusivement réglé par le droit fédéral, plus précisément par la LEI et l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA). En effet, l'article 121 de la Constitution fédérale (Cst) confère à la Confédération la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. La Confédération règle ainsi l'ensemble des conditions applicables à l'admission des étrangères et étrangers en vue de l'exercice

d'une activité lucrative en Suisse. Les Directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) sont pour leur part extrêmement complètes et la DGEM se base sur ces dernières dans le cadre de ses compétences.

Il convient en outre de préciser que la délivrance de permis pour l'activité des étrangères et étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse si elle revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant, est soumise à une procédure d'approbation du SEM, amenuisant par là-même la marge de manœuvre des cantons.

Par ailleurs, toute mesure fédérale qui serait envisagée pour améliorer le régime d'admission en vigueur doit se faire dans le respect des dispositions pertinentes de la Constitution fédérale, à savoir plus précisément l'article 121a Cst, qui prescrit notamment que le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangères et étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels, que ces derniers doivent être fixés dans le respect du principe de la préférence nationale (principe de priorité) et que l'octroi d'une autorisation nécessite la demande d'un employeur. Il en résulte que doivent en principe être exclues les mesures visant à supprimer le système actuel du contingentement ou celui de la préférence nationale, ou encore celles qui permettraient d'octroyer une autorisation en vue de l'exercice d'une activité déterminée sans demande d'un employeur.

Le Conseil d'Etat ne peut ainsi procéder lui-même à des simplifications administratives et procédurales en lien avec la délivrance de permis de travail aux ressortissant·e·s d'Etats-tiers.

Cela étant dit, plusieurs mesures fédérales ont déjà été mises en place et d'autres sont encore à l'examen. La plupart de ces mesures sont mentionnées en réponse à la question suivante de la présente interpellation.

3. Si oui, lesquelles ?

A. Mesures mises en œuvre :

Concernant tout d'abord les mesures déjà mises en place par le législateur fédéral, on peut citer les suivantes :

- *Permis de séjour pour rechercher un emploi et allègement des conditions d'admission*

Comme évoqué plus haut, les règles fédérales ont été modifiées en 2011 pour les ressortissant·e·s d'Etats-tiers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse, suite au dépôt d'une initiative parlementaire (08.407) du conseiller national Jacques Neiryck. Cette modification a rendu possible l'octroi d'un permis de séjour d'une durée de 6 mois pour rechercher un emploi à l'issue des études dans une haute école suisse. Elle a aussi facilité l'octroi d'une autorisation de travail puisqu'elle prévoit de ne pas tenir compte du principe de l'ordre de priorité mentionné plus haut, si l'activité de ces personnes revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant (art. 21 al. 3 LEI). Ainsi et si ces conditions sont respectées, la DGEM est habilitée à délivrer une autorisation de travail à un·e ressortissant·e d'un Etat-tiers titulaire d'un diplôme d'une haute école suisse sans avoir à vérifier que l'employeur a entrepris toutes les démarches nécessaires pour trouver un profil équivalent sur le marché du travail suisse et européen.

- *Adaptation du système des contingents*

Le système des contingents a également été adapté au cours de ces dernières années. Pour mémoire, ce système implique que seul un nombre limité de ressortissant·e·s d'Etats-tiers est admis chaque année en vue de l'exercice d'une activité lucrative (art. 20 LEI).

De 2011 à 2014, les nombres maximums d'autorisations de courte durée (art. 19 OASA) et d'autorisations de séjour (art. 20 OASA) pour les ressortissant·e·s d'Etats-tiers étaient fixés à respectivement 5'000 unités et 3'500 unités par an. Après l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » par le peuple en février 2014, le Conseil fédéral a revu ces contingents à la baisse pour l'année 2015, en raison de considérations sociopolitiques, passant de 8'500 à 6'500 pour l'entier de la Suisse. Cette baisse s'est révélée par la suite problématique pour les cantons dont l'économie est des plus actives – dont fait partie le Canton de Vaud – et a même conduit en 2016 à l'épuisement du contingent relatif aux autorisations de séjour. Suite à l'intervention des milieux économiques et des cantons, les nombres maximums ont dès lors été revus progressivement à la hausse à partir de 2017 pour atteindre en 2019 le niveau de 2014. Le contingent d'autorisations de courte durée à disposition a en outre été réduit au profit des autorisations de séjour afin de mieux répondre aux besoins. Depuis 2019, 4'500 autorisations de séjour et 4'000 autorisations de courte durée sont ainsi mises à disposition pour les ressortissant·e·s d'Etats-tiers.

Le retour aux chiffres initiaux et la meilleure répartition entre les unités de la Confédération et celles des cantons a assurément permis de tenir compte des besoins de l'économie et du marché du travail. L'attribution de contingents issus de la réserve fédérale permet tout particulièrement de couvrir les besoins spécifiques des cantons, dans les cas où les contingents initialement attribués à ces derniers ne sont pas suffisants.

Dotation du Canton de Vaud

Concernant le Canton de Vaud en 2023, la dotation annuelle initiale est de 112 autorisations de séjour B et de 180 autorisations de courte durée L. Lorsque ce contingent est épuisé, des demandes d'octroi d'unités contingentaires supplémentaires sont faites aux autorités fédérales. La Confédération leur attribue ensuite, sans formalités administratives excessives et rapidement, les unités supplémentaires demandées en fonction des unités restantes. Pour l'année 2019, soit avant la pandémie, les volumes d'octroi d'autorisations de séjour B et de courte durée L étaient de 600, respectivement 400 unités. En 2021, le volume de permis B était proche du niveau prévalant avant la pandémie, tandis que le volume de permis L restait en deçà avec 260 autorisations délivrées sur l'entier d'une année encore fortement marquée par la pandémie. En 2022, le nombre d'autorisations de type L octroyées a augmenté et a atteint plus de 310 unités, le volume de permis B dépassant quant à lui légèrement celui d'avant la pandémie.

En raison de son dynamisme économique et de la multitude de secteurs pour lesquels une main-d'œuvre qualifiée et rare est nécessaire, le Canton de Vaud fait appel chaque année à la réserve fédérale et a pu par ce biais satisfaire l'ensemble de ses besoins.

Autorisations de travail délivrées en faveur de diplômé·e·s d'une haute école suisse

A cet égard, il y a lieu de souligner qu'en ce qui concerne les autorisations délivrées en faveur de ressortissant·e·s d'Etats-tiers formé·e·s au sein d'une haute école suisse, pour l'année 2019, soit avant la pandémie, la DGEM a délivré 77 autorisations de séjour B et 21 autorisations de courte durée L. En 2020 et 2021, respectivement 69 (18 unités L et 51 unités B) et 83 (10 unités L et 73 unités B) permis ont été octroyés. En 2022, la somme des autorisations dépassait le volume d'autorisations d'avant la pandémie, avec 12 permis de courte durée et 103 permis de séjour délivrés.

Il y a encore lieu de signaler qu'une collaboration efficace s'est établie entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la gestion de ces nombres maximum de travailleuses et travailleurs qualifié·e·s en provenance d'Etats-tiers, par la conclusion, dès 2018, d'une convention de gestion des contingents. Le SEM et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) s'engagent dans ce cadre conjointement en faveur d'une gestion des contingents efficiente, solidaire et conforme aux intérêts économiques généraux du pays. Cette convention prévoit également la possibilité pour les cantons de restituer, à titre volontaire, à la réserve fédérale les unités qu'ils n'utiliseront pas dès la fin du troisième trimestre, pour qu'elles soient ensuite réattribuées à des cantons qui font valoir des besoins supplémentaires. Le système est ainsi rendu plus souple et permet, lorsque la demande de contingents est forte et qu'il n'en reste pas suffisamment, d'attribuer rapidement et sans formalités excessives ces unités aux cantons qui les demandent.

- ***Création de start-up***

S'agissant plus particulièrement du domaine des start-up, voie professionnelle empruntée par un certain nombre d'étudiant·e·s diplômé·e·s, le SEM a récemment décidé de réduire les formalités administratives et d'assouplir dès lors la condition ayant trait à la rémunération des collaboratrices et collaborateurs et des travailleuses et travailleurs indépendant·e·s actives et actifs dans ce domaine. Il a ce faisant suivi les propositions des milieux économiques concernés en permettant la prise en compte de participations comme éléments de rémunération, alors que ce n'était pas le cas jusqu'alors. Il a toutefois précisé que la collaboratrice ou le collaborateur concerné·e doit disposer des moyens financiers directs nécessaires pour subvenir à ses besoins.

- ***Mesures d'allègement de la politique d'admission prises à la suite du postulat Nantermod***

En marge de ces différentes mesures, le conseiller national Philippe Nantermod a chargé le Conseil fédéral – dans le cadre d'un postulat (19.3651) – de présenter un rapport analysant les variantes pour une politique d'admission meilleure et mieux adaptée aux besoins de l'économie. Dans le cadre de son rapport en réponse au dit postulat, le Conseil fédéral a entrepris ce travail de fond. Il a présenté une série de mesures propres à supprimer des obstacles administratifs, à accélérer les processus, à renforcer la capacité d'innovation de l'économie suisse et à accroître la sécurité juridique des entreprises. Il a décidé de mettre en œuvre directement certaines mesures et a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'en examiner d'autres de manière plus approfondie.

Assouplissement des exigences en matière de qualification professionnelle et de priorité indigène

Dans le but de simplifier la procédure d'autorisation et après consultation des cantons, le DFJP a ainsi mis en œuvre une série de mesures levant certains obstacles administratifs en adaptant les directives relatives à la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Depuis le 1^{er} février 2023, les autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et de migration peuvent donc tenir compte de la situation des entreprises qui cherchent à recruter dans des métiers particulièrement touchés par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Concrètement, elles peuvent, pour ces métiers, se montrer plus souples sur les exigences en matière de qualifications professionnelles et concernant la preuve que le recrutement n'a pas été possible en Suisse.

Assouplissement de la procédure relative au passage d'une activité salariée à une activité indépendante

En outre, les cantons peuvent également autoriser de manière simplifiée le passage d'une activité salariée à une activité indépendante pour les personnes étrangères déjà en Suisse et titulaires d'une autorisation de séjour. Cette mesure aura un impact positif sur la promotion de l'innovation en Suisse, puisqu'elle permettra de réduire les formalités pour la création d'entreprise, en particulier les start-up et d'augmenter les perspectives de séjour à long terme pour les travailleuses et travailleurs qualifié·e·s.

Renonciation partielle à la procédure d'approbation fédérale

Par ailleurs, le SEM a développé, en collaboration avec les représentants des cantons (AOST, ASM), une approche basée sur les risques dans le cadre de la procédure d'approbation prévue à l'article 99 de la LEI. Cette démarche a abouti à la révision de l'ordonnance du DFJP relative aux autorisations et aux décisions préalables dans le domaine du droit des étrangers soumises à la procédure d'approbation (ordonnance du DFJP concernant l'approbation, OA-DFJP), entrée en vigueur également le 1^{er} février 2023. Dans le domaine du marché du travail, cela implique une renonciation partielle à la procédure d'approbation fédérale dans un certain nombre de cas. Cet assouplissement entraîne une simplification significative des procédures dans leur ensemble. Ainsi que relevé dans la réponse à la deuxième question, il est à noter que les décisions préalables des autorités du marché du travail qui concernent l'activité lucrative des étrangères et étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse si elle revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant, demeurent toutefois soumises à l'approbation des autorités fédérales.

Enfin, d'autres points en lien avec la procédure ont été examinés par le Conseil fédéral, toujours dans le cadre du rapport en réponse au postulat Nantermod. Le Conseil fédéral a renoncé – pour des raisons légales ou pragmatiques – à mettre en place les mesures consistant à supprimer purement et simplement les contingents dans certains domaines, à prévoir un système de contingentement par branches, à introduire un concept de bourse d'échange de contingents entre cantons ou directement avec les entreprises, ou encore à mettre aux enchères les contingents. Le Conseil fédéral a également décidé – pour les mêmes raisons – de ne pas donner suite aux options consistant à introduire un système de facilitation à l'attention des entreprises certifiées, à conclure des accords avec des Etats étrangers ou des organisations internationales facilitant le recrutement de travailleurs étrangers, à prévoir un système d'attribution de points en fonction de critères prédéterminés, à mettre en place un système similaire à celui des « green cards » attribuées par tirage au sort, à procéder à une surveillance accrue des cantons par le biais d'indicateurs de performance ou encore à instaurer une taxe d'immigration.

B. Mesures en cours d'examen :

D'autres mesures visant à simplifier les procédures sont actuellement en cours d'examen au niveau fédéral :

- *Examen d'une exception aux nombres maximums annuels d'autorisations de séjour*

Le conseiller national Marcel Dobler a chargé – dans une motion datant de 2017 (17.3067) et adoptée en 2018 par le Conseil national et en 2019 par le Conseil des Etats – le Conseil fédéral de créer dans l'OASA les conditions nécessaires pour que les ressortissant·e·s d'Etats-tiers, formé·e·s dans les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPFZ et EPFL) et qui y ont obtenu un master ou un doctorat dans un domaine qui souffre d'une pénurie avérée de personnel qualifié, puissent rester en Suisse facilement et sans formalités excessives afin d'y exercer une activité lucrative. Cette mesure – similaire à celle initiée par le conseiller national Neiryck – vise essentiellement à créer une exception aux nombres maximums annuels d'autorisations de séjour octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Les bénéficiaires d'une telle mesure pourraient ainsi obtenir une autorisation de travail qui ne serait pas soumise aux contingents mentionnés plus haut. Sa mise en œuvre permettrait de réduire les obstacles auxquels sont confrontés les employeurs et la main-d'œuvre formée en Suisse, dans le but de

contribuer à favoriser la capacité d'innovation de l'économie et d'accroître l'attrait du pays aux yeux des talents étrangers. Elle permettrait également à l'économie suisse de tirer plus profit des formations financées par la Suisse. Le Conseil fédéral a mis en consultation – de fin octobre 2021 à début février 2022 – un projet de mise en œuvre consistant à modifier directement la LEI pour des raisons systématiques. A la suite de cette consultation, le Conseil fédéral a décidé de s'en tenir au projet mis en consultation sans y apporter de modifications. Dans son message du 19 octobre 2022 (FF 2022 2706), le Conseil fédéral a donc soumis aux Chambres fédérales un projet de modification de la loi sur les étrangers et l'intégration. Lors de la session de printemps 2023, le Conseil national a souhaité élargir cette admission facilitée à tous les titulaires d'un diplôme suisse de degré tertiaire, y compris les brevets et diplômes fédéraux, ainsi qu'aux post-doctorant·e·s. Le Conseil des Etats a, pour sa part, demandé, au mois de septembre 2023, un renvoi du projet au Conseil fédéral, avec le mandat donné à celui-ci de « proposer des simplifications conformes à la Constitution pour l'admission des étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse ». Le 19 décembre 2023, le Conseil national a adhéré à cette proposition et le projet lié à la motion Dobler a été renvoyé au Conseil fédéral.

- *Projet de guichet en ligne pour les entreprises*

Les autorités fédérales ont par ailleurs mis en place il y a quelques années un système de dépôt de demandes via internet (EasyGov), consistant en un guichet en ligne unique pour les entreprises. Il est prévu que les demandes d'autorisation de travail y soient introduites au fur et à mesure, dans le but de simplifier les démarches administratives auxquelles sont confrontées les entreprises.

- *Amélioration du système des contingents*

A la suite du rapport en réponse au postulat Nantermod, le DFJP a procédé à l'examen approfondi, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et avec la participation des cantons et des partenaires sociaux, des modifications à apporter au système des contingents. Plusieurs mesures ont ainsi été analysées, qui portaient sur une hausse des contingents, une nouvelle répartition de ces derniers en faveur des cantons, un système de contingentement fédéral et une fixation des contingents tenant davantage compte de données factuelles. De manière générale, il ressort que l'actuel système de contingents remplit bien son objectif de gestion de l'immigration, tout en étant flexible. Certaines mesures d'amélioration seront toutefois mises en œuvre par le DFJP, incluant une plus grande prise en compte des données factuelles dans la fixation des contingents annuels ainsi qu'une attribution simplifiée des contingents de la réserve fédérale.

- *Discussion sur les procédures de traitement*

Il est enfin à noter que les cantons se sont opposés à l'introduction d'un supplément d'émolument pour le traitement accéléré d'une demande d'autorisation de travail. Le Conseil fédéral a donc décidé d'y renoncer, mais a cependant prévu que les cantons et le DFJP échangent d'ici à la fin de l'année 2023 sur l'amélioration des méthodes en termes de délais de traitement et de procédures.

4. Que pense-t-il de l'option actuellement sur la table du Conseil fédéral de remplacer le système de contingentement par une formule plus souple et des visas spécifiques selon les secteurs (start-up visa) ?

Comme indiqué à la question précédente, les autorités fédérales ont pris des décisions visant à élargir le cadre migratoire actuel et explorent actuellement d'autres mesures possibles.

Concernant plus particulièrement la question des start-up visa qui viseraient de jeunes diplômé·e·s n'ayant pas suivi de parcours en Suisse et qui voudraient y lancer un projet, le dispositif actuel ne les prévoit pas et ils ne semblent pas être retenus dans les pistes d'amélioration à l'étude. On peut cependant indiquer que le système actuel prévoit des facilités de transition entre les études et une activité lucrative pour les ressortissant·e·s d'Etats-tiers ayant suivi un cursus tertiaire en Suisse. Le Conseil d'Etat considère que le lien entre les hautes écoles et l'activité développée ensuite par les personnes diplômées est un axe central du développement de l'innovation et considère ainsi que les améliorations prévues, qui portent notamment sur cette question spécifique, répondent aux attentes. Il relève en outre qu'une implantation en Suisse hors de ce contexte demeure tout à fait envisageable mais qu'elle suit une procédure différente, qui implique une analyse du projet économique.

Conclusion

L'exercice d'une activité lucrative par des ressortissant·e·s d'Etats-tiers répond à des conditions d'admission précises, toutes prévues par la législation fédérale. Les cantons n'ont que peu de marge de manœuvre, la matière étant exclusivement réglée par la Confédération. Les autorités fédérales sont néanmoins conscientes des besoins de l'économie de certains cantons en main-d'œuvre qualifiée et des entraves que peuvent parfois rencontrer les entreprises qui désirent engager de tels profils, qu'on ne retrouve pas sur le marché du travail suisse et européen. C'est la raison pour laquelle de multiples mesures, telles qu'exposées ci-dessus, ont été mises en place ou sont en passe de l'être. Le Conseil d'Etat ne peut que saluer ces allègements administratifs, qui – faut-il le rappeler – doivent rester dans le cadre légal que s'est donné la Suisse. Il est convaincu que le système d'admission en vigueur et les ajustements susmentionnés permettront ainsi de satisfaire de manière optimale les besoins de son économie et de faire appel à des spécialistes qualifié·e·s, en particulier celles et ceux sortant d'études supérieures suivies dans des hautes écoles suisses.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 juin 2024.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni