



Date de dépôt : 23 août 2023

Réponse du Conseil d'Etat
à la question écrite de Grégoire Carasso : Quelles pratique et politique en matière de permis de travail extra-européen ?

En date du 12 mai 2023, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

Considérant les difficultés de recruter en Suisse et à Genève des personnes très qualifiées;

considérant, pour les personnes hors UE/AELE, les contingents fixés pour 2022 et 2023 par le Conseil fédéral;

considérant les assouplissements entrés en vigueur au 1^{er} février 2023 et communiqués par le Département fédéral de justice et police;

considérant l'article 21 de la loi fédérale sur les étrangers;

j'aimerais connaître la pratique et la politique du Conseil d'Etat en matière d'attribution de permis de travail extra-européen, tant sous l'angle des critères (branche économique ? profil individuel ? pays d'origine ?) pour l'attribution de ces permis que sous l'angle plus spécifique de l'article 21 alinéa 3 de la loi sur les étrangers.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat pourrait-il produire pour 2022, 2021, 2020 et 2019 des statistiques sur le nombre de ces permis demandés, refusés et accordés (avec si possible les branches économiques concernées), ainsi que sur les décisions défavorables ayant fait l'objet d'un recours au TAPI (et leur issue au terme de la procédure). Est-ce que, sur ces dernières années, les contingents disponibles ont été utilisés pleinement ?

Enfin, le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de politiques et pratiques différentes d'un canton à l'autre ? Est-il exact que des dossiers individuels aient pu être refusés à Genève puis, à l'identique, être ensuite acceptés dans des cantons voisins ?

Je remercie chaleureusement le Conseil d'Etat de ses réponses à ces questions.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le service de la main-d'œuvre étrangère (MOE) de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) traite les demandes d'autorisation de travail pour les ressortissantes et les ressortissants extra-européens, sur la base des critères fixés dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI; RS 142.20), ainsi que dans son ordonnance d'application (ordonnance fédérale relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, du 24 octobre 2007, OASA; RS 142.201).

Par ailleurs, la commission tripartite pour l'économie du canton de Genève, composée des représentantes et des représentants des départements concernés, des employeurs, des travailleuses et des travailleurs, et assistée par des expertes et des experts (marché de l'emploi, santé et éducation), préavise les demandes contingentées (plus de 4 mois) en faveur de ressortissantes et de ressortissants extra-européens¹.

Compte tenu du fait qu'il existe un contingent cantonal annuel limité d'autorisations de travail (92 permis B et 148 permis L attribués à Genève en 2023), la commission tripartite pour l'économie et la MOE ne retiennent que les demandes qui se démarquent concrètement par le fort intérêt économique qu'elles représentent. Cet intérêt économique important peut notamment se déduire par le nombre d'emplois que l'engagement en question permet de créer, par les retombées fiscales qu'il engendre et par le domaine d'innovation ou encore le type d'activités capables d'insuffler un élan positif à l'économie genevoise.

¹ Les demandes en faveur des compagnies aériennes, des communautés religieuses, de la Genève internationale (organisations non gouvernementales ONG) et des artistes sont traitées directement par la MOE.

Par ailleurs, l'engagement de ressortissantes et de ressortissants extra-européens est réservé aux cadres, aux spécialistes et aux travailleuses et travailleurs qualifiés (art. 23 LEI), et ce, uniquement si les conditions usuelles de travail et de rémunération du lieu, de la profession et de la branche sont respectées (art. 22 LEI).

Enfin, un tel engagement n'est possible que s'il est démontré qu'aucune travailleuse ni aucun travailleur suisse ou européen n'a pu être trouvé, conformément au principe de priorité de l'article 21 LEI. La jurisprudence du Tribunal fédéral a précisé que l'employeur doit prouver qu'il a fait des recherches à grande échelle et qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité absolue de trouver une personne prioritaire capable d'exercer cette activité.

Ainsi, les demandes qui sont acceptées par le canton de Genève concernent majoritairement des profils qui n'existent pas sur le marché suisse et européen, dans des secteurs économiques importants pour le canton tels que la finance ou le négoce par exemple. Il s'agit en général de personnes au bénéfice d'un diplôme universitaire et d'une certaine expérience professionnelle.

Les statistiques disponibles ne permettent pas d'identifier précisément les différents secteurs économiques mais nous pouvons néanmoins affirmer que la majorité des demandes acceptées concernent des transferts de cadres et de spécialistes dans les entreprises multinationales. Cela concerne, comme indiqué ci-dessus, des spécialistes dans le secteur des matières premières et de la finance. Toutefois, tous les secteurs de l'économie peuvent bénéficier de ces autorisations (enseignement, Université de Genève (UNIGE), informatique et sciences de l'information, sciences de la vie, culture, conseil, audit, etc.).

Le canton de Genève connaît par ailleurs une situation particulière car il doit prendre en compte, dans le cadre de l'octroi de ces autorisations, les besoins de la Genève internationale et des nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) qui participent au rayonnement du canton.

Enfin, il est important de préciser que les lois applicables ne prévoient en principe aucune distinction entre les différents pays extra-européens. La seule différence qui existe actuellement repose sur l'existence d'un contingent séparé d'autorisations pour les ressortissantes et les ressortissants britanniques suite à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (). Les conditions légales sont toutefois identiques (en termes de priorité, de qualifications, de conditions de rémunération, etc.). La nationalité n'est donc pas un critère d'octroi.

S'agissant de l'engagement d'étudiantes et d'étudiants diplômés d'une haute école en Suisse, l'article 21, alinéa 3 LEI permet tout d'abord à l'étudiante ou à l'étudiant de rester 6 mois à la fin de ses études pour chercher un poste de travail dans le domaine qu'elle ou il a étudié.

Par ailleurs, cette disposition permet également aux autorités compétentes d'octroyer une autorisation de travail en dérogation à la règle de priorité si l'activité revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant.

L'intérêt scientifique prépondérant peut exister si le poste proposé sert à la recherche scientifique fondamentale ou à l'application de nouvelles technologies et à condition qu'il existe un lien étroit entre les études et l'emploi visé.

Un intérêt économique prépondérant peut être reconnu lorsqu'il existe sur le marché du travail un besoin avéré de main-d'œuvre dans le secteur d'activité correspondant à la formation et que l'orientation suivie est hautement spécialisée et en adéquation avec le poste à pourvoir. De même, l'occupation du poste doit permettre de créer immédiatement de nouveaux emplois ou de générer de nouveaux mandats pour l'économie suisse.

Dans le canton de Genève, la plupart des autorisations octroyées à ce titre le sont à des diplômées et des diplômés de l'EPFL ou de filières scientifiques et informatiques (ingénieures et ingénieurs, analystes de données, etc.). En outre, les étudiantes et les étudiants diplômés du master en négoce de matières premières de l'UNIGE peuvent en général obtenir une autorisation de travail à la fin de leurs études compte tenu de l'importance économique de ce secteur et de son besoin en personnel qualifié.

Le 1^{er} février 2023, les directives fédérales de la LEI ont été modifiées afin de permettre aux autorités compétentes de se montrer plus souples sur les exigences en matière de qualifications professionnelles (art. 23 LEI) et concernant la preuve que le recrutement n'a pas été possible en Suisse (art. 21 LEI), lorsqu'il s'agit d'un domaine particulièrement touché par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Toutefois, les assouplissements liés au principe de priorité n'ont pas pour conséquence de modifier de manière importante la pratique genevoise, ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il est important de rappeler que, même s'il existe une pénurie au niveau fédéral dans certains domaines d'activité, toutes les demandes doivent servir les intérêts économiques du canton, qui doit gérer son propre contingent en fonction de ses besoins réels.

Par ailleurs, la situation du marché du travail genevois est différente de celle au niveau fédéral. Les domaines de pénurie identifiés au niveau national ne correspondent pas toujours à la réalité genevoise.

En outre, le canton de Genève est un canton frontalier qui non seulement connaît un taux de chômage qui est pratiquement le double de la moyenne nationale², mais qui possède également une excellente offre de formation supérieure grâce à l'UNIGE et aux hautes écoles.

Il est donc impératif que les employeurs du canton continuent à collaborer activement avec l'office cantonal de l'emploi (OCE) et à explorer le marché local avant de faire appel à de la main-d'œuvre provenant d'Etats tiers.

Enfin, il convient de préciser que le contingent cantonal a été systématiquement épuisé ces dernières années et que le canton de Genève sollicite régulièrement des unités supplémentaires de la réserve fédérale.

S'agissant des différentes pratiques cantonales, il faut relever que l'application des critères légaux a pour conséquence que chaque canton doit tenir compte de ses propres réalités économiques et besoins spécifiques en termes de main-d'œuvre qualifiée. Les conséquences en matière d'octroi de permis aux ressortissantes et ressortissants extra-européens peuvent dès lors différer d'un canton à l'autre.

Le Conseil d'Etat est en mesure de fournir les statistiques suivantes des permis contingentés (B et L, en prise d'emploi et détachés) octroyés ces quatre dernières années par la MOE aux ressortissantes et ressortissants extra-européens. Les outils informatiques à disposition ne nous permettent cependant pas de distinguer les différentes branches économiques. Il convient également de préciser que la MOE délivre, en sus des données indiquées ci-dessous, des autorisations non contingentées (moins de 4 mois) à des spécialistes détachés à Genève (transferts intragroupe ou prestataires auprès d'une cliente ou d'un client genevois).

2019 :

Type de permis	Acceptés	Refusés	Traités	% d'octroi
Permis B	451	168	619	72,85%
Permis L	301	29	330	91,21%

² En mai 2023, le taux de chômage en Suisse s'élevait à 1,9%, celui de Genève à 3,6%. Genève était ainsi le canton avec le taux de chômage le plus élevé.

2020 :

Type de permis	Acceptés	Refusés	Traités	% d'octroi
Permis B	370	157	527	70,20%
Permis L	159	14	173	91,90%

2021 :

Type de permis	Acceptés	Refusés	Traités	% d'octroi
Permis B	448	172	620	72,25%
Permis L	190	26	216	87,96%
Permis B Royaume-Uni	115	19	134	85,82%
Permis L Royaume-Uni	27	3	30	90,00%

2022 :

Type de permis	Acceptés	Refusés	Traités	% d'octroi
Permis B	472	143	615	76,74%
Permis L	208	28	236	88,13%
Permis B Royaume-Uni	120	12	132	90,90%
Permis L Royaume-Uni	30	6	36	83,33%

Le Conseil d'Etat peut également fournir les statistiques des recours traités par la MOE.

2019 :

Recours au Tribunal administratif de première instance (TAPI)
(1^{re} instance) : 33

Recours à la chambre administrative de la Cour de justice (CACJ)
(2^e instance) : 11

Recours admis : 0

2020 :

Recours au TAPI (1^{re} instance) : 31

Recours à la CACJ (2^e instance) : 10

Recours admis : 0

2021 :

Recours au TAPI (1^{re} instance) : 35

Recours à la CACJ (2^e instance) : 8

Recours admis : 0

2022 :

Recours au TAPI (1^{re} instance) : 39

Recours à la CACJ (2^e instance) : 5

Recours admis : 0

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :
Antonio HODGERS