

Canton de Vaud

**EVOLUTION DE LA POPULATION ETRANGERE  
ET CHARGE DE TRAVAIL DES SERVICES  
CANTONAUX DE MIGRATION  
(BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH)  
DES ACCORDS BILATERAUX AUX ACCORDS D'ASSOCIATION SCHENGHEN-DUBLIN  
**2002-2008****

ENTWICKLUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEVÖLKERUNG UND ARBEITSBELASTUNG  
DER KANTONALEN MIGRATIONSÄMTER  
(BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH)  
Von den bilateralen Verträge zu den Assoziierungsabkommen Schenghen-Dublin  
2002-2008

Rapport final  
Schlussbericht

*Dr. Christophe Koller – Idheap*

Chavannes-près-Renens, le 18 décembre 2009

## Abréviations

AELE	Pays de l'association économique de libre-échange (Islande, Lichtenstein, Norvège, Suisse)
ALCP	Accords sur la libre circulation des personnes
ASM	Association suisse des services cantonaux de migration
BADAC	Base de données des cantons et des villes suisses
CE	Communauté européenne (synonyme: UE)
CF	Conseil fédéral
CFE	Commission fédérale des étrangers
CFR	Commission fédérale contre le racisme
DE	Division des étrangers du SPOP
EBSM	Enquête BADAC sur les effectifs et la charge de travail des services de migration
ESAC	Enquête BADAC sur les autorités et les administrations cantonales
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
LSi	Loi fédérale sur l'asile (26.6.1998)
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (16.12.2005; entrée en vigueur 1.1.2008)
LSEE/OLE	Loi et ordonnance sur le séjour et l'établissement des étrangers (pays tiers)
ODM	Office fédéral des migrations
OFS	Office fédéral de la statistique
Flux	Arrivées et départs d'étrangers entre le 1.1 et le 31.12. de l'année considérée
Mouvements	Octrois, renouvellements/prolongations et mutations d'adresse
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
PRP	Population résidente permanente
PENR	Population étrangère non résidente (frontaliers: permis G, permis F < 1 an)
PERNP	Population étrangère résidente non-permanente en Suisse ( $\leq$ 1an: permis L)
PERP	Population étrangère résidente permanente en Suisse ( $L > 1$ an, B et C)
RCE	Registre central des étrangers (dès 1981; dès 30 mars 2008 : SYMIC)
SAJE	Service d'aide juridique aux exilés
SCRIS	Service cantonal de recherche et d'information statistiques
SOPEMI	Système d'observation permanente des migrations
SM	Services de migration
SPOP	Service de la population du canton de Vaud
SYMIC	Système d'information central sur la migration (dès 30 mars 2008)
UE	Union européenne (synonyme: CE)
UE-15	15 Etats membres de l'UE avant l'élargissement du 1 <sup>er</sup> mai 2004 (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède)
UE-10	10 Etats membres ayant adhéré le 1 <sup>er</sup> mai 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie)
UE-17	UE-15 ainsi que Malte et Chypre
UE-8	8 Etats membres de l'Europe centrale et orientale ayant adhéré le 1 <sup>er</sup> mai 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie)
UE-25	25 Etats membres de l'UE avant l'élargissement du 1 <sup>er</sup> janvier 2007.

## Table des matières

Abréviations.....	2
Remerciements .....	4
L'essentiel en bref .....	5
<b>1. Introduction .....</b>	<b>11</b>
Problématique.....	11
Méthode et sources.....	13
Postulats .....	15
<b>2. Le contexte économique et politico-administratif.....</b>	<b>16</b>
Les dates-clés de la politique migratoire et le système des permis.....	16
Contexte économique et pôle de formation: le rattrapage vaudois .....	20
Contexte politico-administratif et conditions-cadre.....	21
Relations canton-communes et question de territorialisation des services .....	22
<b>3. Evolution de la population étrangère dans les cantons .....</b>	<b>23</b>
Evolution générale.....	24
Taux d'étrangers .....	27
Poids du canton de Vaud en comparaison inter-cantonale .....	28
Evolution selon le type de permis délivré (en termes d'effectifs).....	29
Volume des entrées d'étrangers résidents permanents.....	32
Les entrées d'étrangers résidents permanents selon le motif d'immigration .....	34
Etrangers résidents permanents selon la nationalité.....	39
A propos des naturalisations .....	43
<b>4. Organisation des services de migration, personnel et charge de travail .....</b>	<b>47</b>
Structures administratives et organisation .....	47
Profil des collaborateurs et formation .....	50
Mission, activités et charge de travail.....	53
Mouvements enregistrés et évolution par canton (2002-2007) .....	57
<b>5. Benchmark: rapport entre les moyens disponibles et la charge de travail ....</b>	<b>68</b>
La vision des cantons (réponses à l'enquête téléphonique) .....	68
Problèmes soulevés par les cantons .....	69
Vers un nouveau modèle d'organisation?.....	70
Charge par EPT: zoom sur 2007 .....	71
Dossiers en attente, refus et recours 2004-2008 .....	74
<b>6. Conclusion .....</b>	<b>77</b>
<b>7. Bibliographie, sitographie.....</b>	<b>81</b>
Annexes .....	85
Mission et activités détaillées de la «Division des étrangers» du «Service de la population (SPOP)» du canton de Vaud .....	85
Description des Activités / <i>Beschreibung der Tätigkeiten</i> .....	85
Questionnaire écrit (réponses des cantons de Vaud et Zurich).....	87
Effectif de la population résidente permanente étrangère (2003-2008).....	89
<b>Liste des figures .....</b>	<b>90</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>91</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>93</b>

## Remerciements

L'auteur remercie les sept chefs des services de migration cantonaux (BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH), ainsi que leurs collaborateurs, pour leurs réponses dans le cadre des interviews téléphoniques semi-directives et de l'enquête écrite réalisée entre juin et août 2008.

Sa reconnaissance va au *Service cantonal de recherche et d'information statistiques* (SCRIS), plus particulièrement à Lena Pasche, spécialiste de la statistique démographique et des migrations, pour ses remarques constructives, la livraison de nombreux tableaux statistiques et surtout la relecture méticuleuse de l'étude.

L'auteur tient à remercier également Jonas Montani, Chef d'*Information & Communication* à l'*Office fédéral des migrations*, pour ses précisions, ainsi que Paul Boegli pour la livraison des tableaux relatifs aux types de mouvements et aux motifs d'immigration enregistrés dans le SYMIC.

L'harmonisation et la construction de certains indicateurs statistiques ont été effectuées par Nils Heuberger, collaborateur scientifique à la BADAC. L'auteur remercie aussi Andreas Ladner, responsable de l'*Unité Administration suisse et politiques institutionnelles*, pour ses conseils et ses remarques ainsi qu'Anouck Vionnet, collaboratrice scientifique, pour le chargement de nouveaux indicateurs relatifs à l'étude sur le site de la BADAC (voir [www.badac.ch](http://www.badac.ch)) et la relecture de la version finale du rapport.

## L'essentiel en bref

### A) Contexte général

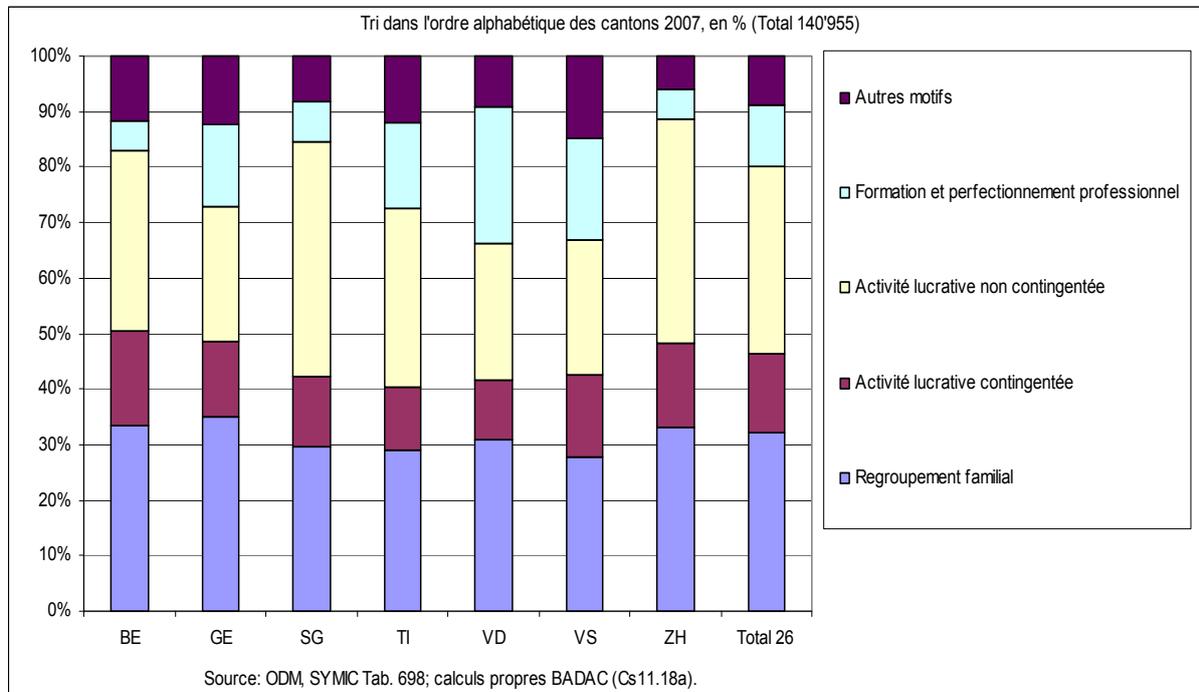
- Entre 2002 et 2008, **le canton de Vaud a connu un accroissement vigoureux de sa population étrangère, dépassant de 8 points la moyenne suisse.** Ce phénomène découle d'abord de la conjoncture économique, particulièrement favorable depuis 2004 pour l'Arc lémanique. Une politique locale ouverte à l'égard des étrangers, conformément aux principes inscrits aux articles 68 et 69 de la Constitution cantonale du 14 avril 2003, une fiscalité attractive pour les entreprises multinationales, le dynamisme dans le secteur de la construction ainsi qu'un renforcement du pôle d'étude et de recherche autour de l'EPFL et de l'UNIL expliquent aussi la spécificité vaudoise.
- **Les assouplissements successifs en matière de politique d'immigration pour les ressortissants de l'Union européenne,** avec l'introduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes en 2002 (ALCP), l'extension à huit États tiers d'Europe de l'Est en 2006 et la suppression des contingents en 2007, ont favorisé l'arrivée de ressortissants issus de l'UE attirés par l'offre d'emploi des entreprises et une bonne conjoncture économique. A l'inverse, ces accords et plus récemment l'introduction de la nouvelle Loi fédérale sur les étrangers (LEtr, entrée en vigueur le 1.1.2008) ont contribué à freiner l'immigration des États tiers, conformément aux attentes.

### B) Profil de la population étrangère

- **Le canton de Vaud (29,4%),** après Genève (34,9%) et Bâle-Ville (30,4%), **possède le taux d'étrangers résidant le plus élevé de Suisse.** Entre 2002 et 2007, le poids de la population vaudoise s'est renforcé par rapport à l'ensemble de la population résidant en Suisse, surtout grâce à l'essor de la population étrangère (+0,7 points).
- En 2007, parmi les **209'000 autorisations de séjour** délivrées par le canton de Vaud, 60% concernaient des permis d'établissement C, un peu moins de 30% des permis B renouvelables, 6% les permis de frontaliers, le solde étant composé des permis d'une durée inférieure à 1 an (permis L). Vaud se distingue des autres cantons par l'émission d'un nombre particulièrement élevé de permis B s'expliquant par l'importance du pôle de formation dans ce canton.
- Entre 2002 et 2008, le nombre de frontaliers a fortement augmenté dans tous les cantons (+45%), **Vaud arrivant en quatrième position en nombre absolu** avec 15'326 en 2008, contre 8'256 en 2002 (+86%), derrière Genève (48'000, 31% du total) et le Tessin (39'000, soit 25% du total).
- **Entre 2002 et 2007, 629'000 entrées d'étrangers ont été dénombrées en Suisse,** dont 391'236 pour les sept cantons de notre échantillon (Berne (ci-après BE), Genève (GE), St-Gall (SG), Tessin (TI), Vaud (VD), Valais (VS), Zurich (ZH)). Pour VD, le total atteint 94'869, soit 15% du total suisse avec une augmentation de 26% par rapport à 2002.

**La part des motifs d'entrée en Suisse pour raison économique («activité lucrative contingentée et non contingentée») est passée entre 2002 et 2007 de 30% à 50%. La catégorie des étrangers avec «activité lucrative non contingentée» a été multipliée par 8, soit de 6000 à près de 47'000 arrivées du fait de l'abandon des contingents UE/AELE en 2007. La proportion augmente ainsi de 5% à 34%, passant devant les «regroupements familiaux» qui représentaient encore 42% des cas en 2002, contre 32% en 2007 (45'000 entrées). Le troisième motif d'immigration concerne les étrangers avec activité lucrative contingentée (14%, soit 20'000 entrées, en baisse de 5000 par rapport à 2002), suivi de la catégorie «formation et perfectionnement professionnel» qui reste relativement stable (13% en moyenne), soit 15'000 personnes en 2007. Le canton de Vaud se distingue par une part nettement plus élevée pour la «formation et le perfectionnement professionnel» (23% en 2007).**

Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration, par canton 2007, en %

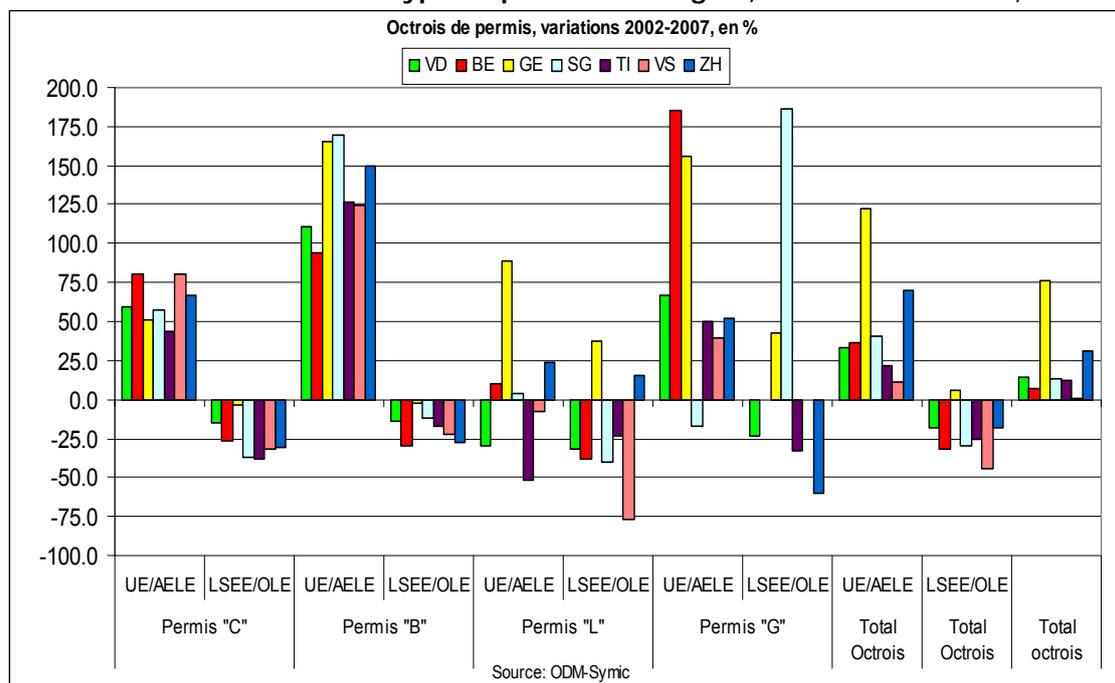


- Les **ressortissants des pays** latins de l'Union européenne (France, Portugal, Italie, Espagne) composent l'essentiel de la population étrangère résidente des cantons latins (GE: 50%, TI: 66%, VD: 51%, VS: 60%), alors que les ressortissants étrangers des cantons alémaniques sont plus souvent issus des pays d'ex-Yougoslavie, d'Allemagne et de Turquie. Vaud compte aussi une communauté africaine importante, essentiellement francophone: 11'000 personnes en 2007; soit 6% du total des étrangers résidents, en forte augmentation depuis 2002: +36%.

### C) Personnel et charge de travail

- Notre enquête du mois d'août 2008 nous a permis d'estimer le nombre de collaborateurs des services de migration pour BE, SG, TI, VD, VS et ZH. **En 2007, ce nombre s'élevait à 434,2 EPT**, soit 58,8 pour VD, 123,1 pour ZH, 57,8 pour BE (y compris les villes de Berne, Bienne et Thoun), 66,6 pour le Tessin, 40 pour SG, 20 pour le Valais et 68 pour Genève (pour GE, extrapolation sur la base des chiffres de la BADAC). Ces effectifs représentent **0,8% du personnel de l'administration centrale cantonale** (VD 0,6%; BE 0,6%, GE 0,5%, SG 0,7%, TI 1,6%, VS 0,7%, ZH 1%).
- **Le profil du personnel** du service de migration vaudois («division Etrangers» du «Service de la population») **est très similaire à celui des autres cantons**, composé à environ 95% d'employés administratifs, le solde étant constitué d'universitaires, essentiellement des juristes avec une proportion nettement plus élevée pour le Valais (35% des effectifs en EPT).
- Les résultats récoltés pour les sept cantons pour la période 2002 à 2007, montrent une **diminution du nombre total de mouvements** enregistrés dans le SYMIC (octrois de permis + renouvellements/prolongations + mutations: -17% pour VD et ZH; -15% à BE, -16% à SG; -26% au Tessin, mais +4% à GE et en Valais).

**Demands d'octrois selon le type de permis et l'origine, variation 2002-2007, en %**



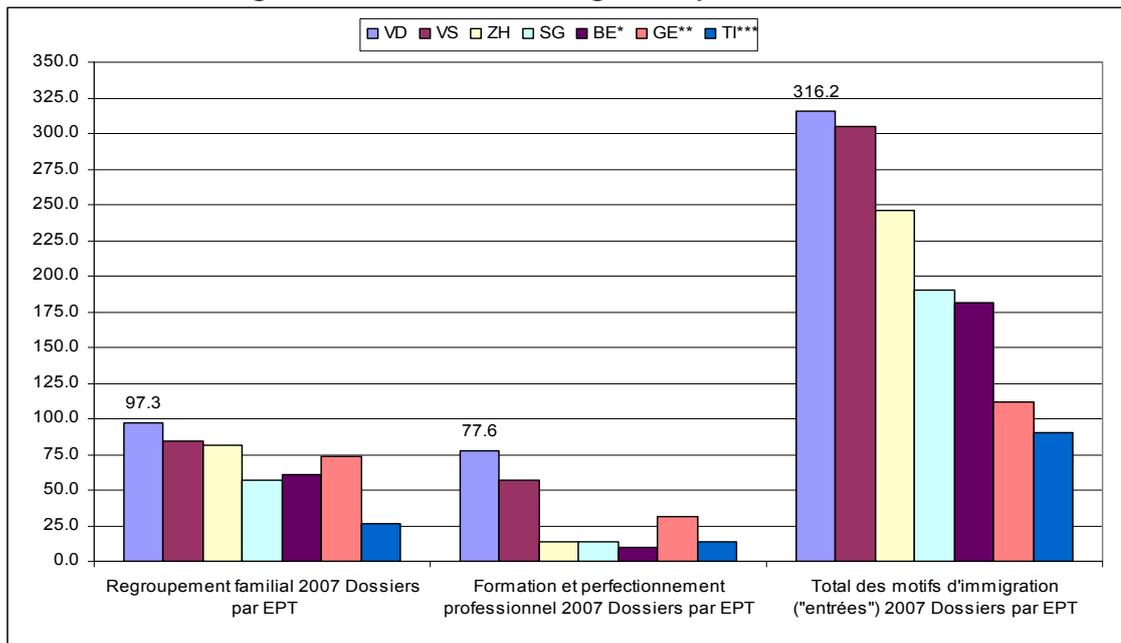
- Si depuis 2006 Vaud et Zurich sont confrontés à une **recrudescence des demandes d'octrois de nouvelles autorisations de séjour pour les ressortissants des pays de l'UE/AELE** (+33% pour VD entre 2002 et 2007; +60% pour les permis C et +67% pour les permis G des ressortissants des pays de l'UE/AELE), on observe parallèlement une

baisse pour les étrangers des pays tiers (-18% pour VD et par type de permis: -14% pour les « B » et -32% pour les « L »). **Le nombre de renouvellements et de prolongations de permis se caractérise aussi par une baisse** pour les ressortissants de l'UE/AELE. Pour les **transformations et les mutations de permis, la tendance est également à la diminution** avec, toutefois, un rebond depuis 2007, surtout à GE, ZH et VD. Cette évolution a eu un effet sur les octrois qui est à mettre en parallèle avec la suppression des contingents et la transformation de permis B à 5 ans en permis de résidents permanents. L'étude du volume des mouvements fournit donc une image paradoxale et partielle des activités des services de migration dans les cantons alors que les dossiers en attente deviennent une réalité presque partout. D'autre part, le volume des mouvements peut s'expliquer également par des cycles juridico-administratifs liés à la mise en œuvre de nouveaux accords qui peuvent provoquer des «effets de grappe». Et ces résultats devraient idéalement encore être mis en relation avec les motifs d'immigration.

#### D) Rapport entre la charge de travail et le personnel

- En 2007, **le nombre d'octrois de permis atteignait 59 par EPT dans le canton de Vaud**, au même niveau que le Valais, mais en dessus de St-Gall (50) et de Zurich (39).
- Le motif d'immigration est déterminant pour estimer la charge de travail. Les services de migrations des cantons de Vaud et de Genève se caractérisent par une **proportion plus élevée d'arrivées d'étrangers pour motif de *regroupement familial* (97 par EPT) et de *formation/perfectionnement professionnel* (78)**. Pour les ressortissants des pays tiers, la **diminution des permis B** dans tous les cantons aurait toutefois dû entraîner une décharge de travail même si ce type d'autorisation doit être renouvelé chaque année pour une période de 5 ans, contrairement aux ressortissants de l'UE/AELE qui l'obtiennent d'office pour la durée complète.

## Arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration par EPT, en 2007



Source: ODM, SYMIC, calculs propres (précisions, cf. p. 70).

- Dans le canton de Vaud, le nombre de dossiers en attente (9469 fin 2007), soit **161 par EPT**, apparaît comme très élevé (moyenne des cinq cantons ayant répondu: 79; médiane: 71). 6575 dossiers étaient en attente à ZH, soit 54 par EPT, 5878 au Tessin, soit 88 par EPT.
- Selon notre enquête, le SM vaudois prononce **davantage de refus** alors que les **recours se situent dans la moyenne** des autres cantons, avec des pratiques différentes dans le traitement et l'exécution des dossiers d'un canton à l'autre. La raison de ces pratiques devrait être analysée dans le cadre d'une étude ultérieure.

## E) Conclusions

- La «division Etrangers» du «Service de la population» du canton de Vaud est confrontée à une **augmentation de la charge de travail importante par EPT**, surtout depuis 2006 et **supérieure aux autres cantons pour les octrois de permis**, mais aussi pour les motifs d'immigration suivants: regroupement familial, formation et perfectionnement professionnel.
- Si les **effectifs des services de migration des cantons sont corrélés avec le niveau de la population étrangère**, ils n'ont pas suivis la croissance de cette dernière et apparaissent **sous-dotés, en particulier pour Vaud**.
- Le canton de **Vaud se caractérise par la diversité de son espace territorial** (Jura, Plateau, Alpes) et **par sa grande taille** (3<sup>e</sup> par sa population et 4<sup>e</sup> en superficie). Cette **diversité géographique renforce le sentiment d'autonomie communale et explique l'atomisation politico-administrative**. Cette organisation décentralisée introduit une complexification majeure, les employés des 375 communes vaudoises

---

étant appelés à traiter les dossiers en matière de loi sur l'établissement et le séjour des étrangers. Nous constatons une corrélation positive entre le nombre de communes et les dossiers en attente. Il reste toutefois à démontrer que cette organisation ne répond pas aux attentes des usagers et qu'elle engendre véritablement des surcoûts administratifs.

## 1. Introduction

Le thème de la population étrangère, sous l'angle des activités administratives générées, n'a jamais fait l'objet d'une étude au niveau suisse et encore moins au niveau des cantons. Si le rôle traditionnel et prépondérant des étrangers dans le développement économique de la Suisse est relativement bien suivi et documenté (v. bibliographie), la multiplication des tâches dévolues à l'Etat du fait de cette immigration n'a jamais fait l'objet d'une évaluation.

Malgré une base légale fédérale, le profil, la gestion et le contrôle de la population étrangère varient d'un canton à l'autre en fonction de l'activité économique, de la localisation géographique, des moyens administratifs disponibles, de l'organisation de l'Etat, des pratiques locales, de la culture dominante et de l'évolution des forces politiques en présence.

Cette étude, réalisée sur mandat du canton de Vaud, est divisée en quatre parties. La première décrit le contexte économique et politico-administratif utile à la compréhension de la politique migratoire en Suisse. La seconde partie présente l'évolution et le profil de la population étrangère par canton. La troisième s'intéresse aux ressources disponibles et à la charge de travail dans sept services cantonaux de migration (BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH). La dernière présente les indicateurs de charge selon le type de statut d'établissement, le genre de permis délivré, le motif d'immigration et la nationalité, ainsi que les tâches à effectuer tout en les rapportant aux moyens disponibles en personnel.

Notre objectif est de dresser le portrait de la population étrangère et de montrer son évolution depuis 1990 et surtout 2002, année de l'introduction de l'*Accord sur la libre circulation des personnes* (ALCP). Notre but est aussi de comparer la charge de travail des services cantonaux de migration. Nous répondrons dès lors aux questions suivantes: en quoi le canton de Vaud est-il typique et en quoi certaines de ses caractéristiques expliquent une surcharge de travail.

Nos analyses se basent d'abord sur les données relatives à la population étrangère résidente permanente, mais aussi sur la population établie depuis moins d'une année en Suisse, incluant les frontaliers mais sans les requérants d'asile, domaine pour lequel les compétences appartiennent à la Confédération.

### Problématique

La *division Etrangers* du *Service de la population du canton de Vaud* est confrontée, depuis plusieurs années, à une forte charge de travail qui entraîne des retards chroniques dans le traitement des demandes de permis et provoque le mécontentement tant de la part des usagers (multiplication des plaintes) que de la part des collaborateurs de la division (démotivation, incompréhension envers la direction et les

autorités politiques), ainsi que des employeurs. La volonté des autorités politico-administratives de résoudre ce problème est à la base du mandat qui nous a été confié.

Durant la dernière décennie, la situation s'était stabilisée à une moyenne constante de 4'000 à 5'000 dossiers en attente avant d'exploser à plus de 10'000 dès 2007<sup>1</sup>. La charge de travail ayant progressé depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord sur la libre circulation des personnes* (ALCP) en juin 2002, se renforçant encore depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007 en raison de l'introduction de la libre circulation totale des personnes pour les ressortissants de l'UE-17/AELE, avec la suppression des contingents et l'abandon de la limitation des zones frontalières à 50 km.

La direction du SPOP a réagi en prenant diverses mesures de réorganisation interne (processus de travail, simplification des procédures, formation continue, task force, heures supplémentaires, introduction de solutions informatiques). Elle a également renforcé la collaboration avec les partenaires de l'administration (communes, autres services de l'administration cantonale) sans pour autant pouvoir régler les problèmes observés et réduire les retards dans le traitement des dossiers. D'autres mesures ont été envisagées, notamment de nature structurelle (révision, voire suppression de l'intervention des communes dans le domaine de la police des étrangers et régionalisation des activités du SPOP). Pour des raisons politiques, ces mesures ont été abandonnées.

La répartition des tâches entre les niveaux institutionnels en matière de politique des étrangers est claire: le cadre légal et la politique générale est défini par la Confédération alors que les cantons disposent de compétences déléguées. L'application des lois au niveau local incombe ainsi aux cantons, ces derniers pouvant se partager avec les communes toute une série d'activités administratives: enregistrements, octrois de permis, prolongations et renouvellements, mutations, renvois, inspectorat du travail, etc. Les communes ne disposent d'aucune compétence décisionnelle<sup>2</sup>, certains cantons (Vaud, par exemple) pouvant leur déléguer certaines tâches (renseignements, constitution des dossiers, remise des permis, etc.). Il faut noter que pour les requérants d'asile les cantons ne disposent d'aucune compétence décisionnelle mais qu'ils doivent assumer des tâches dans l'accueil, l'hébergement, ainsi que dans l'exécution des renvois. La Confédération assigne par ailleurs à chaque canton un contingent de réfugiés au prorata de sa population. Cette catégorie de personnes est toutefois exclue de notre étude.

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) est une loi-cadre dont l'application relève des cantons. Ces derniers, ainsi que leurs communes, disposent d'une marge de manœuvre dans l'organisation et l'application qui dépend

---

<sup>1</sup> Déjà 11'555 pour les six premiers mois de 2008 (Source: Enquête BADAC sur les services de migration des cantons : EBSM-VD).

<sup>2</sup> A l'exception des villes de Berne, Bienne et Thoun qui ont en quelque sorte les mêmes compétences que le canton.

du degré de décentralisation et des types d'organisation administrative. Dans les systèmes d'organisation des services de migration (SM), nous distinguons trois voies: *communaliste*, *cantonaliste* et *régionaliste*<sup>3</sup>.

En comparaison intercantonale, l'administration vaudoise est habituellement classée parmi les cantons centralisés. Or, au niveau de l'organisation administrative, on constate une forte atomisation communale (375 communes), rendant les processus décisionnels plus complexes et difficiles<sup>4</sup>. En outre, ce canton se caractérise par une grande superficie, plusieurs régions périphériques (Vallée de Joux; Broye-Vully; Pays d'Enhaut), une zone frontière très étendue et des secteurs économiques importants et disparates: agricole, viticole mais aussi industriel et touristique.

### Méthode et sources

Il a été décidé de conduire un benchmark sur sept cantons, basé essentiellement sur des critères quantitatifs<sup>5</sup>.

La présente étude porte sur les points suivants:

- Description de l'effectif et du profil de la population étrangère;
- Description des modèles d'organisation des services de migration;
- Estimation des moyens disponibles en termes de personnel et analyse du profil-type des collaborateurs;
- Estimation de la charge de travail par EPT.

---

<sup>3</sup> Nous avons déjà décrit les deux premières voies dans une étude récente ; Koller, Christophe. La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable, in: *Pyramides*, Bruxelles: CERAP [http://www.badac.ch/FR/prestations/publications/articles/Article%20Koller%20PYRAMIDES\\_Nr15\\_1\\_2008.pdf](http://www.badac.ch/FR/prestations/publications/articles/Article%20Koller%20PYRAMIDES_Nr15_1_2008.pdf).

<sup>4</sup> Plusieurs projets des autorités sont en cours (entre autres au SPOP), afin de trouver des solutions à même de surmonter ces problèmes; cf. Ladner Andreas, Fiechter Julien, L'état des communes dans le canton de Vaud, Lausanne: Cahier de l'IDHEAP 238/2008; Danesi Marco, Passeport biométrique : Vaud centraliser au regret des communes, Le Temps, 12 juin 2009 : 11; Danesi Marco, Le long chemin vers des polices unifiées, Le Temps, 15 juin 2009.

<sup>5</sup> Une étude qualitative complémentaire pourrait être réalisée à la demande d'un ou plusieurs cantons intéressés, permettant de répondre aux questions suivantes:

A) Différences quant aux pratiques cantonales (application plus ou moins restrictive des dispositions légales fédérales, usage plus ou moins important des droits de recours, ampleur de l'implication des autorités politiques et des milieux de l'économie, de la formation et du tourisme, etc.)?

B) Services et acteurs impliqués dans le traitement des dossiers?

C) Une complexification/simplification des dossiers est-elle observable?

D) Problèmes posés par des groupes spécifiques d'étrangers (selon le type d'activité ou la nationalité)?

E) Solutions préconisées par les autorités politiques, respectivement les responsables administratifs?

F) Impact de la politique de naturalisation sur la charge de travail des services de migration?

G) Influence des changements législatifs et de la politique migratoire de la Confédération et de l'UE sur le travail des services cantonaux / communaux de migration?

H) Solutions informatiques retenues et améliorations techniques envisageables?

I) Gestion des mouvements de permis, plus particulièrement en cas de licenciement, de regroupement familial ou d'études ?

L'analyse s'effectuera ainsi en trois parties:

**A) Description de la population étrangère au niveau des 26 cantons**

Analyse du profil de la population étrangère résidente et non-résidente pour la période 2002-2007. Prise en compte du type de permis délivré, des motifs d'immigration, de la nationalité et des naturalisations.

**B) Définition des types d'organisation et des moyens disponibles pour sept services cantonaux de migration**

Pour l'analyse par service, nous avons retenu un échantillon de sept cantons représentatifs choisis en accord avec le SPOP (BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH). Les cantons de Berne et du Tessin ont été retenus car ils expérimentent un mode régionalisé de gestion des dossiers, le canton de St-Gall car il a développé une solution entièrement électronique de gestion des dossiers (GED); les cantons de Genève et du Valais, car il s'agit de cantons voisins importants et Zurich car il est le plus grand canton et qu'il est confronté aux mêmes problèmes que le canton de Vaud.

**C) Rapport entre les moyens disponibles, la charge de travail et la demande potentielle et réelle dans les sept cantons retenus**

Benchmark, construction d'indicateurs de charge par EPT.

Au niveau des sources, le *Système d'information central sur la migration (SYMIC)* de l'ODM recense l'ensemble des étrangers qui résident en Suisse<sup>6</sup>. Il enregistre tous les individus, leurs mouvements démographiques (naissance, décès, départ, arrivée, changement de nationalité, etc.) ainsi que l'ensemble des activités administratives depuis 1981. Une bonne partie des données du SYMIC sont consolidées et publiées par l'OFS. Les informations de base sont transmises par les registres d'état civil.

**Distinction entre les données de l'ODM et celles de l'OFS:**

Les chiffres portant sur la population résidente permanente étrangère publiés par l'ODM englobent tous les ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation de séjour, d'établissement ou de courte durée, séjournant en Suisse durant au moins un an. La statistique des étrangers de l'ODM ne comprend pas les personnes relevant du domaine de l'asile, les fonctionnaires internationaux, les diplomates et leurs familles. L'OFS, quant à lui, intègre dans sa statistique les fonctionnaires internationaux, les diplomates et leurs familles (ODM).

Les données portant sur les effectifs des services de migration et sur la charge de travail proviennent de deux enquêtes que nous avons réalisées auprès des cantons durant les mois de juin à août 2008 tout d'abord par voie téléphonique puis à l'aide d'une enquête écrite (voir questionnaire en

<sup>6</sup> Ce système remplace le registre central des étrangers (RCE) depuis le 30 mars 2008. Il contient toutes les données relatives aux étrangers, y compris l'asile, désormais dans une seule base de données centralisée, gérée par l'ODM, alors que les solutions informatiques et la production des tableaux standards sont du ressort de l'Office fédéral de l'informatique (OFI). Cf. Projet d'ordonnance sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (Ordonnance SYMIC). Résultats de l'audition, DFJP, ODM, novembre 2005.

annexe). Les sources plus spécifiquement vaudoises proviennent du SPOP (organisation du service, profil détaillé des collaborateurs), de l'ODM (évolution démographique mensuelle, naturalisations) et du SCRIS (effectifs des écoles privées).

Les principales études récentes publiées sur la question des étrangers en Suisse (migrations, intégration et naturalisations), l'ont été via le *Forum suisse pour l'étude des migrations* et de la population ([www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch)). Deux auteurs se démarquent: Etienne Piguet et Philippe Wanner, le second ayant publié une partie de ses travaux dans les séries de l'OFS. L'OFS publie également, depuis 1998, un rapport annuel (devenu biennal depuis 2006) sur la *population étrangère en Suisse*, étude couvrant essentiellement la population résidente permanente.

Afin de suivre l'évolution de la main-d'œuvre étrangère, l'OCDE a créé un *Système d'observation permanente des migrations* (SOPEMI), qui débouche chaque année sur des rapports par pays. Pour le canton de Vaud, nous renvoyons le lecteur aux publications du *Service cantonal de recherche et d'information statistiques* (SCRIS).

Notons pour terminer qu'une étude de satisfaction auprès des autorités communales, sous forme de benchmark (BE, SG, ZH; taux de réponse: 44%), a été réalisée en 2002 à la demande du canton de Zurich<sup>7</sup>.

**L'analyse comparative** est une technique reconnue afin de pouvoir situer un canton, permettant d'identifier les problèmes qui le touche plus particulièrement et de prendre en compte des solutions développées par d'autres. La technique du benchmark se base quant à elle sur un lot d'indicateurs pertinents destinés à être croisés et ayant pour objectif de mesurer des performances. Mais avant de passer à l'analyse chiffrée, il convient de poser quelques postulats.

## Postulats

**Pour estimer la charge de travail** des services de migration, il convient de distinguer les arrivées selon le motif d'immigration, le type d'autorisation de séjour délivré, la nationalité, l'effectif des frontaliers, ainsi que l'activité administrative générée. Nous posons les postulats suivants:

- Les **permis L < 12 mois** donnent plus de travail que les autres types de permis du fait de la plus grande fréquence des demandes de renouvellement;
- Les arrivées pour **motif** d'immigration des catégories «**regroupement familial**» et «**demande de formation**» sont plus lourdes à traiter, car elles demandent davantage d'informations et sont souvent plus complexes;

<sup>7</sup> Ryl Michael, Friedman Michael, 2003, Benchmarking Migrationsbehörden der Kantone Zürich, Bern und St. Gallen; [http://www.benchmarking.zh.ch/internet/ji/statistik/bm/de/projekte/uebersicht\\_ueber\\_die/migrationsamt.html](http://www.benchmarking.zh.ch/internet/ji/statistik/bm/de/projekte/uebersicht_ueber_die/migrationsamt.html)

- Les ressortissants des **pays tiers** (LSEE/OLE: soit des pays d'Afrique, d'Amérique latine; d'Asie, d'ex-Yougoslavie) peuvent générer davantage de travail que les ressortissants de l'UE du fait de l'éloignement culturel et géographique des interlocuteurs potentiels (difficulté de compréhension, d'entraide politico-administrative, de transmission des informations (gestion lacunaire des dossiers ou absence de preuves tangibles, etc.));
- Au niveau des mouvements traités par les services de migration, l'ouverture des dossiers à travers les **octrois** d'autorisation donnent plus de travail que les renouvellements/prolongations ou les mutations. Toutefois, les renouvellements d'autorisation de séjour avec examen des motifs de comportement, d'assistance sociale et de rupture d'union conjugale prennent beaucoup plus de temps que les renouvellements sans la présence de tout ou partie de ces événements.

Les résultats seront présentés d'abord sous forme de trend, en comparant Vaud avec le niveau suisse. Ensuite, les cantons de l'échantillon seront comparés entre eux en prenant comme date de départ 2002 (introduction de l'ALCP) et 2004 (premières données disponibles tirées de l'enquête écrite). Les données générales concernant la population résidente permanente proviennent de l'OFS (via le SCRIS, pour la plupart).

## 2. Le contexte économique et politico-administratif

« *L'admission d'étrangers en Suisse en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir les intérêts de l'économie suisse* ».  
(Art. 3, al. 1 de La Loi fédérale sur les étrangers)

L'économie suisse a joui d'un vigoureux essor entre 2004 et 2008, cet essor se répercutant positivement sur la population étrangère dans une relation directe comme la loi le prévoit. Plusieurs facteurs concourent au développement d'une conjoncture favorable à la Suisse: a) la globalisation des échanges et une fiscalité attractive stimulent la production de biens et de services, ainsi que l'établissement de multinationales; b) l'affaiblissement du franc soutient les secteurs d'exportation et l'industrie touristique: secteurs friands de main-d'œuvre étrangère. Le potentiel de croissance de la Suisse dépend largement de l'apport de main-d'œuvre étrangère qui constitue, avec les femmes, les réservoirs privilégiés de l'économie nationale.

### Les dates-clés de la politique migratoire et le système des permis

Les changements législatifs, comme l'indique l'ODM dans son communiqué daté du 13.10.2008 à propos de l'ALCP, se répercutent aussi sur la présence et la composition de la population étrangère. Par exemple, le système d'admission prescrit par la LEtr dit que « *seuls les travailleurs*

*particulièrement qualifiés des pays non-membres de l'UE sont encore recrutés en Suisse ».*

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2002, on assiste à une multiplication des lois visant les étrangers en Suisse. Cette forte activité législative s'explique par les accords bilatéraux, l'arrivée massive d'étrangers et de réfugiés dans les années 1990, mais aussi par la stigmatisation de cette thématique par l'entremise de l'UDC. Il n'est donc pas inutile de rappeler en introduction les bases principales de la législation en Suisse et dans le canton de Vaud:

**Figure 1 Les dates-clés de la législation sur les étrangers**

<b>1931</b>	Introduction de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers;
<b>1992</b>	Acceptation de la double nationalité pour les étrangers résidant en Suisse;
<b>1998</b>	Nouvelle loi sur l'asile (LAsi); révision partielle dont la mise en vigueur se fait par étapes (2007, 2008);
<b>1999</b>	L'Union européenne et la Suisse ont signé 7 accords bilatéraux, dont l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP);
<b>1.6.2002</b>	Entrée en vigueur de l'ALCP, conclu pour une période initiale de sept ans. Avant le 31 mai 2009, la Suisse doit notifier par écrit à l'UE si elle veut reconduire l'accord. Abolition du statut de saisonnier (permis A);
<b>14.3.2003</b>	Entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise;
<b>1.5.2005</b>	Entrée en vigueur de la loi cantonale sur le droit de cité vaudois (procédure ordinaire simplifiée; procédure cantonale de naturalisation facilitée; diminution des coûts ; introduction d'un droit de recours);
<b>5.2006</b>	Extension de l'ALCP à huit États tiers d'Europe de l'Est (UE-8 : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Tchéquie, Slovaquie), ainsi qu'à Chypre et à Malte. Pour les UE-8, des restrictions en matière de marché du travail (principe de la préférence nationale, contrôle préalable des conditions de salaire et de travail et contingents) peuvent être maintenues jusqu'au 30 avril 2011 au plus tard. Ces contingents n'ont pas été atteints jusqu'ici (ODM); ceci provoque un accroissement des autorisations de séjour de courte durée, en particulier dans les secteurs agricoles, de l'hôtellerie et de la restauration;
<b>24.9.2006</b>	Acceptation en votation populaire de la loi sur les étrangers et de la loi sur l'asile <sup>8</sup> .
<b>1<sup>er</sup> juin 2007</b>	<b>Suppression des contingents pour les ressortissants de l'UE-17</b> (UE - 15 ; + Chypre et Malte), ainsi que pour les indépendants ressortissants de l'Europe centrale (UE-8), soit pour travailleurs qualifiés et non qualifiés; pour les pays tiers, d'abord travailleurs qualifiés; Introduction d'une «clause de sauvegarde » en cas d'afflux massif de ressortissants européens qui pouvait être actionnée pour la première fois le 1 <sup>er</sup> juin 2008 et qui peut être maintenue jusqu'au 31 mai 2014 (pas utilisée jusqu'à présent, car l'économie a eu besoin de main-d'œuvre).

<sup>8</sup> A 68% pour ces deux objets; pour les explications voir:

[http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/abstimmungen/2006/dossier\\_auslaender-0.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/abstimmungen/2006/dossier_auslaender-0.html)

	Transformation massive des permis de courte durée ≤12 mois en permis B à 5 ans.
<b>1.1.2008</b>	<b>Entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers</b> (LEtr. du 16.12.2005) ; révision totale de la loi de 1931 ; nouvelles conditions-cadre de la politique d'intégration (plus restrictives qu'auparavant pour les non-ressortissants de l'UE et de l'AELE; les requérants d'asile et les illégaux); amélioration du statut des étrangers dont le statut est légal et durable (changement de profession, d'emploi, de canton, ou dans le cadre de regroupement familial). Devrait améliorer la situation des étrangers dont le statut en Suisse est légal et durable en relâchant les entraves, notamment lors d'un changement de profession, d'emploi, de canton ou dans le cadre du regroupement familial. Mesures particulières pour combattre l'activité des passeurs, le travail au noir et les mariages de complaisance.
	Abandon de la distance de 50 km pour les frontaliers.
<b>30.3.2008</b>	Introduction du système d'information central sur la migration (SYMIC), BD des personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers.
<b>18.6.2008</b>	Contingents autonomes d'autorisations pour la Roumanie et la Bulgarie (max. 1200/an), mesure qui s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole II de l'ALCP (prévue en 2009).
<b>1.8.2008</b>	Double nationalité possible pour les Allemands
<b>12.12.2008</b>	<b>Mise en application des Accords d'association à Schengen-Dublin.</b> Ces accords créent, entre les pays de l'Union européenne, un espace à l'intérieur duquel les déplacements s'effectuent sans contrôle aux frontières intérieures. En contrepartie, les contrôles sont renforcés aux frontières extérieures de cet ensemble d'Etats. La coopération policière et judiciaire entre eux est également intensifiée, afin que l'opération ne se solde pas par un déficit de la sécurité publique (base de données d'informations centralisée sur les étrangers et les requérants d'asile). L'Accord d'association à Dublin a pour objectif une meilleure coordination de la gestion des demandes d'asile au sein des pays européens.
<b>2007-2008</b>	Révision partielle de la LAsi; dispositions relatives au principe d'Etats tiers sûrs, possibilité de recours dans les centres d'enregistrement et les aéroports, nouveau statut des personnes admises à titre provisoire ; nouveaux modèles de financement.
<b>8.2.2009</b>	Le peuple suisse a accepté la reconduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Bulgarie et à la Roumanie.
<b>2014</b>	Libre circulation totale.

Pratiquement tous les pays ont instauré, depuis la deuxième guerre mondiale, un système de permis pour contrôler, gérer et distinguer différentes catégories d'étrangers. Ce système sert au contrôle des individus et de l'immigration. Le statut des étrangers dépend du type de permis obtenu. La législation suisse prévoit actuellement six principaux types de permis de séjour, le permis de saisonnier ayant été aboli depuis le premier juin 2002. Il s'agit des permis B, C, G, L et F+N, la population étrangère relevant du domaine de l'asile (F+N) ainsi que les fonctionnaires

internationaux ayant été écartés de cette étude car cette gestion est du ressort fédéral.

Ainsi nous distinguerons trois grands groupes de population étrangère selon leur statut:

- a) **population étrangère résidente permanente (PERP)**, soit la somme des personnes possédant un permis C (titulaires d'une autorisation d'établissement), un permis B («permis annuel» renouvelable 5 fois), ou encore les personnes résidant en Suisse depuis au moins une année (permis L renouvelé (> 12 mois)).
- b) **population étrangère résidente non-permanente (PERNP)**, soit les personnes ayant obtenu un permis L d'une durée inférieure à 12 mois<sup>9</sup>;
- c) **frontaliers** (permis G).

Figure 2 Les permis selon le type d'autorisation

<b>B</b>	<p><b>Travail, regroupement familial, rentiers etc.</b> Permis octroyé pour un séjour de plus d'une année, renouvelable ; confère la mobilité professionnelle et géographique. Dès 1.6.2002, pour les ressortissants de l'UE-AELE : validité à 5 ans, contingenté à 15'000 par an jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2007; pas de quota par canton ; autorisation valable pour toute la Suisse; pour les citoyens des Etats tiers (hors UE15/AELE), la validité du permis est d'une année, renouvelable annuellement et la mobilité intercantonale est soumise à autorisation (SCRIS 2006: 55);</p>
<b>C</b>	<p><b>Permis d'établissement, d'une durée indéterminée</b> et sans condition si l'étranger a séjourné en Suisse au moins 10 ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour, dont les 5 dernières années de manière ininterrompue au bénéfice d'une autorisation de séjour. Octroi d'un permis C après 5 ans au bénéfice d'une autorisation de séjour, pour les ressortissants de pays avec lesquels la Suisse a conclu un traité d'établissement (la plupart des Etats européens, ainsi que le Canada et les Etats-Unis) ;</p>
<b>G</b>	<p><b>Permis de frontaliers</b> Dès le 1.6.2002, l'autorisation frontalière est valable pour toute la zone frontalière suisse. Le frontalier n'est plus tenu de rentrer chaque jour dans son pays et peut résider à la semaine en Suisse. L'activité indépendante est autorisée. Pour les ressortissants des pays de l'UE-AELE, le permis est valable durant 5 ans si le contrat de travail dépasse 1 an, sinon le permis est délivré pour la durée de l'engagement; dès 1.6.2004, abandon du critère de préférence nationale; dès 1<sup>er</sup> janvier 2008, suppression de la limite des 50 km;</p>
<b>L</b>	<p><b>Permis de courte durée</b> (moins d'un an) Autorisation délivrée pour un séjour de durée limitée d'une année au plus. Sa durée de validité peut être prolongée jusqu'à une durée totale de deux ans. Il confère la mobilité géographique, mais une mobilité professionnelle restreinte (changement d'emploi accordé uniquement pour des raisons majeures).</p>
<b>N</b>	<p><b>Requérants d'asile</b> Dépôt d'une demande en attente de décision (<b>NB.</b> catégorie exclue de notre étude).</p>

<sup>9</sup> Par ex. 4-12 mois pour les travailleurs détachés par une firme établie dans un pays de l'UE/AELE ou moins de 4 mois pour des professeurs invités ou encore pour des artistes ou des danseuses de cabarets (8 mois).

**F Personnes admises provisoirement**  
Permis délivré aux requérants d'asile déboutés ou aux étrangers qui sont sous le coup d'une décision de refus d'autorisation de séjour, mais dont le renvoi dans leur pays d'origine n'est pas licite, possible ou raisonnablement exigible (**NB**. catégorie exclue de notre étude).

**NB Distinction importante quant au groupe de population prise en compte:**

*Population étrangère résidente permanente* (PERP  $\geq$  12 mois; soit permis L > 1 an; B, C);

*Population étrangère résidente non-permanente* (PERNP = L  $\leq$  12 mois).

### Contexte économique et pôle de formation: le rattrapage vaudois

La situation centrale de la Suisse dans l'Europe, la diversité des secteurs économiques, le niveau de l'emploi et les différentes cultures jouent un rôle moteur et facilitateur dans l'immigration. Sa multi-culturalité est un atout majeur, permettant un accès diversifié et une meilleure perméabilité face aux trois poids lourds de la Communauté européenne que sont l'Allemagne, la France et l'Italie.

Rappelons que, depuis la deuxième moitié du XIXe siècle, la Suisse est passée du statut de pays d'émigration à celui d'immigration, avec des phases d'accélération des entrées dans les périodes de forte croissance économique, soit 1860-1914, 1946-1971, 1986-1990, 1997-2000 et 2004-2008. Or, au XXe siècle et jusque dans les années 1970, l'immigration sera d'abord italienne, complétée par l'arrivée de réfugiés politiques et/ou économiques espagnols, portugais, chiliens, argentins, hongrois et tchèques.

L'éclatement de l'ex-Yougoslavie et la guerre qui s'ensuivra au début des années 1990 va augmenter fortement la présence de cette communauté à commencer par les Serbes et les Croates, puis par les Bosniaques, les Kosovars et les Monténégrins. Cette vague touchera surtout la Suisse alémanique, en passant par le Tessin. Toujours dans les années 1990, une autre vague d'immigration majeure viendra du Portugal et de Turquie, les Portugais fuyant la crise économique et s'installant surtout dans les cantons romands, alors que les Turcs, à forte composante kurde, choisiront les villes alémaniques.

Après une longue période de stagnation, le canton de Vaud est redevenu un des moteurs de la place économique suisse, disposant d'un revenu cantonal par habitant se situant derrière Zurich et Genève, loin devant Berne, St-Gall, le Tessin et le Valais. Le revenu vaudois par habitant est ainsi passé de 47'132 francs en 1998 à 53'665 francs en 2005 (Source : BADAC). De plus, après une augmentation entre 2001 et 2004, le chômage a fortement diminué en 2006-2007.

Ce canton se distingue des autres cantons par un réseau d'écoles publiques et privées dense tant au niveau obligatoire que post-obligatoire qui s'est encore renforcé, Lausanne (autour de l'EPFL et de l'UNIL) ayant été choisie comme pôle scientifique lémanique. Ce renforcement joue sans

aucun doute un rôle pour expliquer l'afflux d'étudiants, d'enseignants et de chercheurs étrangers. Ainsi, en 2007, près du tiers des étudiants étrangers venant en Suisse ont choisi le canton de Vaud, les cantons romands se distinguant des cantons alémaniques par un taux d'étudiants étrangers scolarisés en dehors des frontières helvétiques plus élevé.

### Contexte politico-administratif et conditions-cadre

La politique d'intégration des étrangers est une tâche pluridisciplinaire qui relève de la Confédération, des cantons et des communes. Selon le rapport de l'OCDE sur la Suisse (SOPEMI, 11.2007), la Suisse compte l'une des proportions d'étrangers les plus élevées d'Europe. Au vu de ce taux (21,3% en 2008), l'intégration des immigrés peut être généralement qualifiée de réussie. Le rapport relève les efforts importants engagés dans le domaine des connaissances linguistiques, de la promotion de la compréhension, de la cohabitation, de l'ouverture d'institutions et le développement de centres de compétence. L'intégration des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire, par le biais de programmes d'occupation, de cours de langue et de cycles de formation spécifique, est également une priorité de la Confédération<sup>10</sup>.

Au niveau politico-administratif, deux mesures ont été prises, l'une posant le degré d'ouverture et de fermeture, via la définition de cercles de ressortissants par catégorie de pays, l'autre étant liée à la définition de contingents, soit une politique inaugurée dans les années 1960, afin de lutter d'abord contre l'immigration italienne.

Ainsi, avant 2002, la Suisse contrôlait l'immigration à travers la politique des trois cercles: «pays frontaliers», «autres pays de l'UE/AELE» et «pays tiers»; avant de restreindre à deux le nombre de cercles: «pays de l'UE/AELE» et «pays tiers».

Depuis 2002, la libre circulation des personnes demande un effort en termes de planification, de développement d'infrastructures d'accueil, en passant par les offices du travail, les services de l'état civil, les douanes, la police, l'inspectorat du travail, pour ne prendre que quelques exemples (pour la liste exhaustive des services, voir [www.badac.ch](http://www.badac.ch))<sup>11</sup>.

La question de la naturalisation constitue également un challenge. Rappelons ici qu'une partie importante de l'accroissement démographique est redevable à l'immigration et au solde naturel des ressortissants étrangers (VD: 34,2% du total des naissances, 25,6% au niveau suisse). Ainsi, le processus de naturalisation est un instrument d'intégration puissant<sup>12</sup>. Toutefois, en comparaison internationale, la pratique des naturalisations est plutôt restrictive, les pays de l'UE exigeant 8-10 ans de résidence, la France octroyant automatiquement la nationalité si la

<sup>10</sup> De Coulon, Rapport de la Suisse 2006, OCDE, SOPEMI : 6-7.

<sup>11</sup> Services des départements cantonaux: appellation, effectifs (EPT), dépenses de fonctionnement et adresse internet, situation au 31.12.2001 ([http://www.badac.ch/NE/tableaux/cantons/2/D2\\_32.xls](http://www.badac.ch/NE/tableaux/cantons/2/D2_32.xls)). Informations aussi disponibles pour 2004.

<sup>12</sup> La nationalité peut être obtenue après 12 ans de résidence en Suisse, dont trois continus sur les cinq dernières années, 2 ininterrompues dans le canton et la commune où a lieu la demande. De 10 à 20 ans révolus, chaque année compte double. Source: Wie werde ich Schweizerin / Schweizer? Leitfragen zur Einbürgerung von Ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Bern, Site de la ville de Bienne 2008.

naissance a lieu sur son territoire. Un point à relever est l'acceptation par l'Allemagne de la double nationalité à compter du premier août 2008, ce qui pourrait accroître le nombre de naturalisés d'origine allemande.

### Relations canton-communes et question de territorialisation des services

Au niveau administratif, la LEtr fournit un cadre général laissant toutefois aux cantons la liberté de s'organiser comme ils l'entendent afin de faire remonter les informations de la base (lieu de résidence et des relations sociales), au centre (lieu de gestion et de contrôle). Certains cantons ont ainsi choisi la voie « communaliste » (ZH, VS), d'autres la voie « cantonaliste » (GE, SG, TI), Berne ayant développé une voie médiane, régionalisée, avec une totale autonomie des trois plus grandes villes.

En matière de contrôle des étrangers, le canton de Vaud apparaît comme très atomisé (Fig. 3 et 4), se situant ainsi dans le groupe « communaliste » alors qu'il se caractérise traditionnellement par une centralisation politico-administrative sur sa capitale. Sa superficie importante (4<sup>e</sup> canton suisse par sa taille après les Grisons, Berne et le Valais), avec des régions très périphériques et des communes ne voulant pas perdre leurs dernières prérogatives exercées au niveau du contrôle des habitants, pourrait être une explication.

En termes d'organisation et pour l'heure, les étrangers doivent déposer leur première demande auprès de l'un des 375 bureaux communaux, lesquels transmettent les dossiers à l'autorité (au SPOP) avec une qualité variable des dossiers. Au final, le temps de traitement s'allonge et certains bureaux, de par la rareté d'applications dans ce domaine, ne sont pas à même de garantir des réponses professionnalisées.

Figure 3 Nombre de communes des 7 cantons retenus dans l'étude 1990-2008

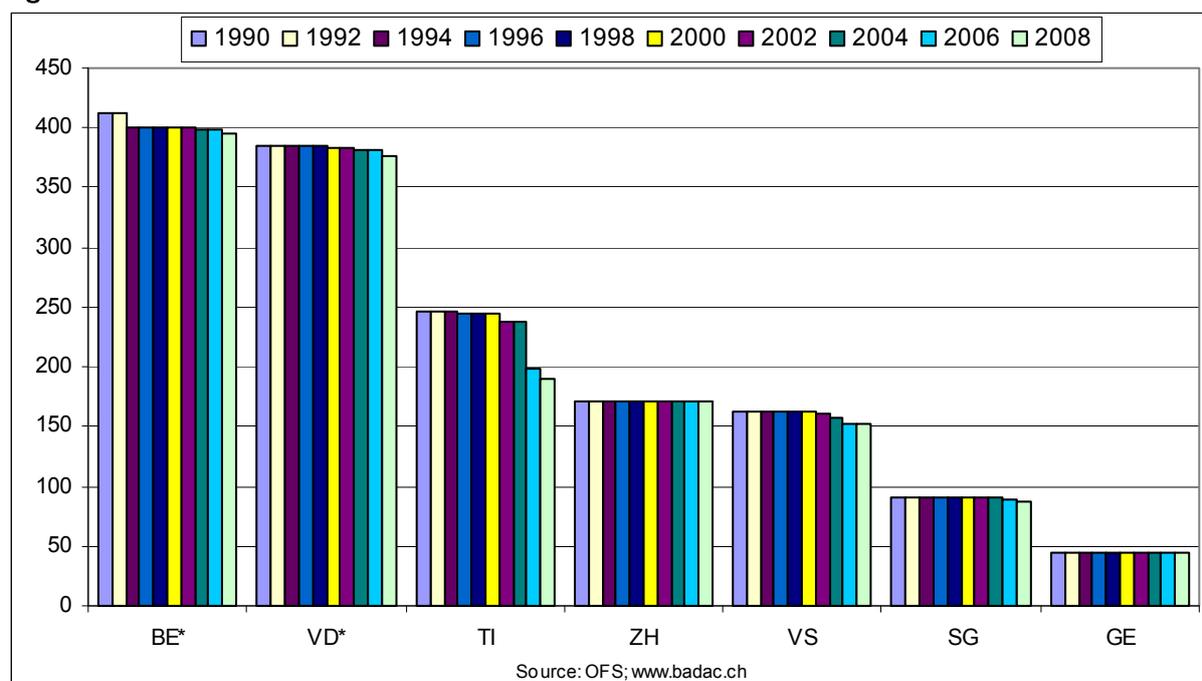
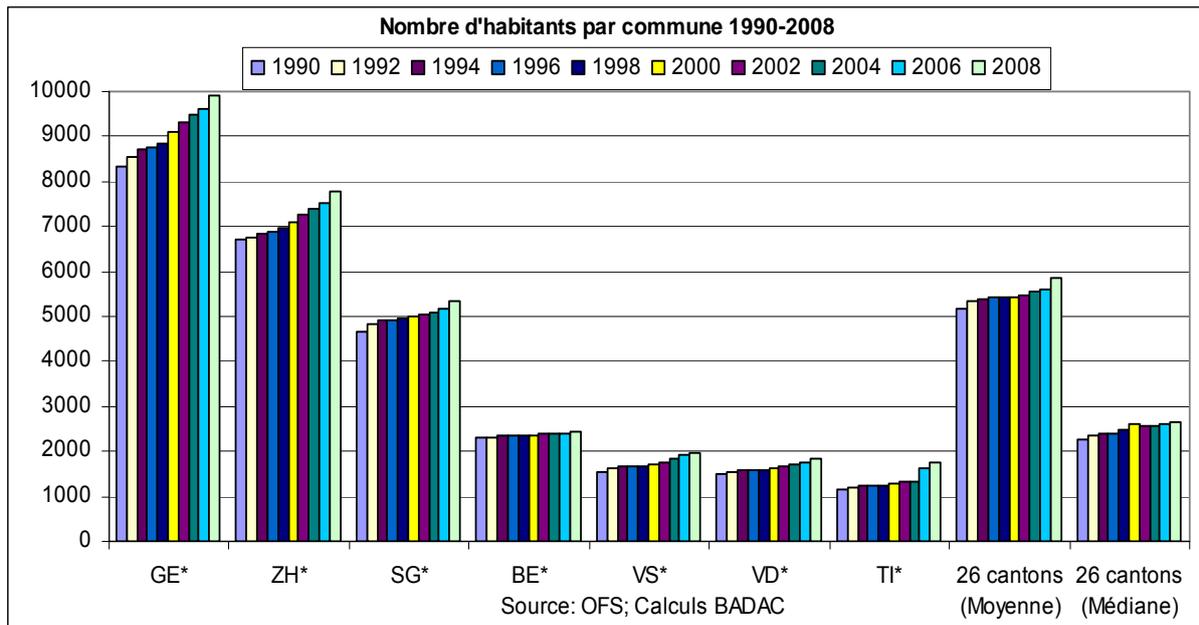


Figure 4 Nombre d'habitants par commune 1990-2008



Accès direct en ligne: [http://www.badac.ch/bd\\_sp/main.php?abs=canton\\_x&code=Csi4.13MATIC&annee=X&arg=&lang=Fr](http://www.badac.ch/bd_sp/main.php?abs=canton_x&code=Csi4.13MATIC&annee=X&arg=&lang=Fr)

Sur la base de la taille des communes, on distingue deux groupes de cantons, les premiers possédant un grand nombre de communes peu peuplées (moins de 2500 habitants en moyenne pour BE, TI, VD, VS), alors que le deuxième groupe se caractérise par un nombre nettement moins élevé de communes et une bonne masse critique (moyenne de 5000 habitants et plus pour GE, SG et ZH) (Fig. 4).

Vu la forte atomisation observée dans le canton de Vaud, la question de la déperdition des forces administratives se pose. La recherche de synergies entre domaines d'activité, la meilleure répartition des tâches ainsi que la nécessité de professionnalisation et de renouvellement des organes politiques sont des objets de préoccupation récurrents.

### 3. Evolution de la population étrangère dans les cantons

Nous présentons dans ce chapitre l'évolution de la population étrangère par canton, pour la période 1990-2008, respectivement 2002-2008. Nous avons choisi de ventiler les résultats selon le type de permis, le motif d'arrivée en Suisse et la nationalité.

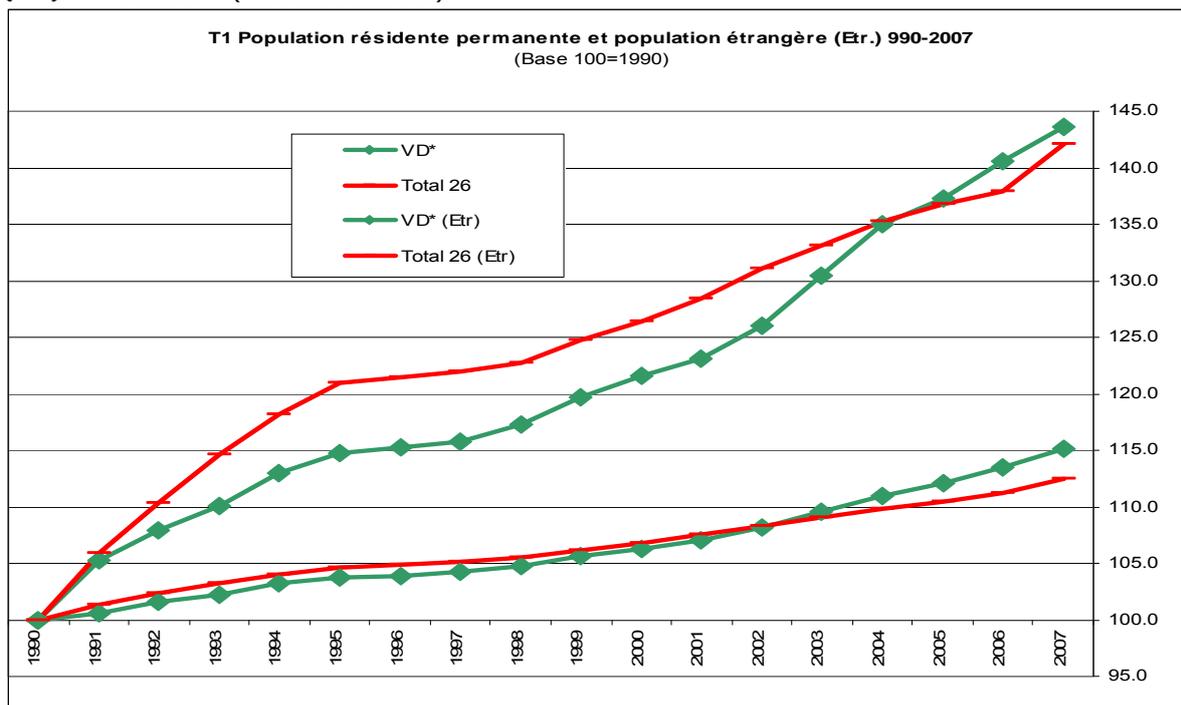
Fin décembre 2008, la population résidente permanente étrangère s'élevait à 1'639'000 personnes, soit 21,3% de la population globale. Par rapport à 2007, l'accroissement est particulièrement marqué avec 68'000 personnes en plus (+4,3%) alors qu'il n'avait jamais dépassé 2% depuis 2002. L'augmentation est surtout le fait des ressortissants des 27 Etats membres de l'UE (+7,9%) alors que les extra-européens accusent une baisse par rapport à 2007 de 0,4%. La sélection s'opère selon des critères spécifiquement économiques et juridiques avec une plus grande ouverture

pour le personnel qualifié originaire de l'espace communautaire comme la loi le prévoit. Ainsi, les titulaires d'un permis de courte durée (permis L  $\geq$  1an) a diminué de 10'700 unités (-36,4%), alors que les titulaires d'un permis de séjour à 5 ans ont augmenté de 66'600 (+14,8%) et que les permis d'établissement ont légèrement progressé (+12'000; +1,1%).

### Evolution générale

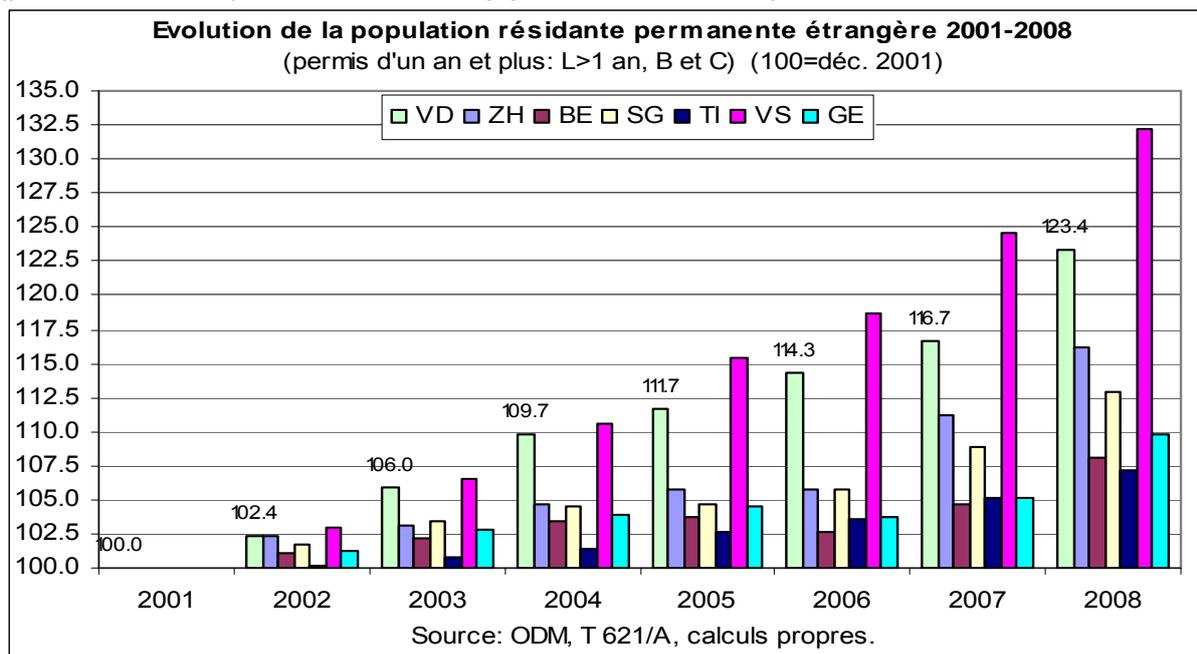
Au niveau des tendances de longue durée (1990-2008), la population générale a augmenté de 14% au niveau suisse et de 18% au niveau vaudois. Or, la croissance de la population étrangère résidente a été trois fois plus forte (CH: 48%; VD: 52%). Le graphique suivant montre trois phases: forte croissance au début des années 1990, puis net ralentissement, suivit d'une accélération particulièrement marquée pour le canton de Vaud à partir de 2002 (Fig. 5). Le canton de Vaud se distingue par un indice inférieur à la Suisse jusqu'en 2001, avant de démarrer véritablement avec l'introduction des accords bilatéraux en 2002 (Fig. 6).

**Figure 5 Population résidente permanente et population résidente permanente étrangère (Etr) 1990-2007 (Base 100=1990)**



Source: OFS

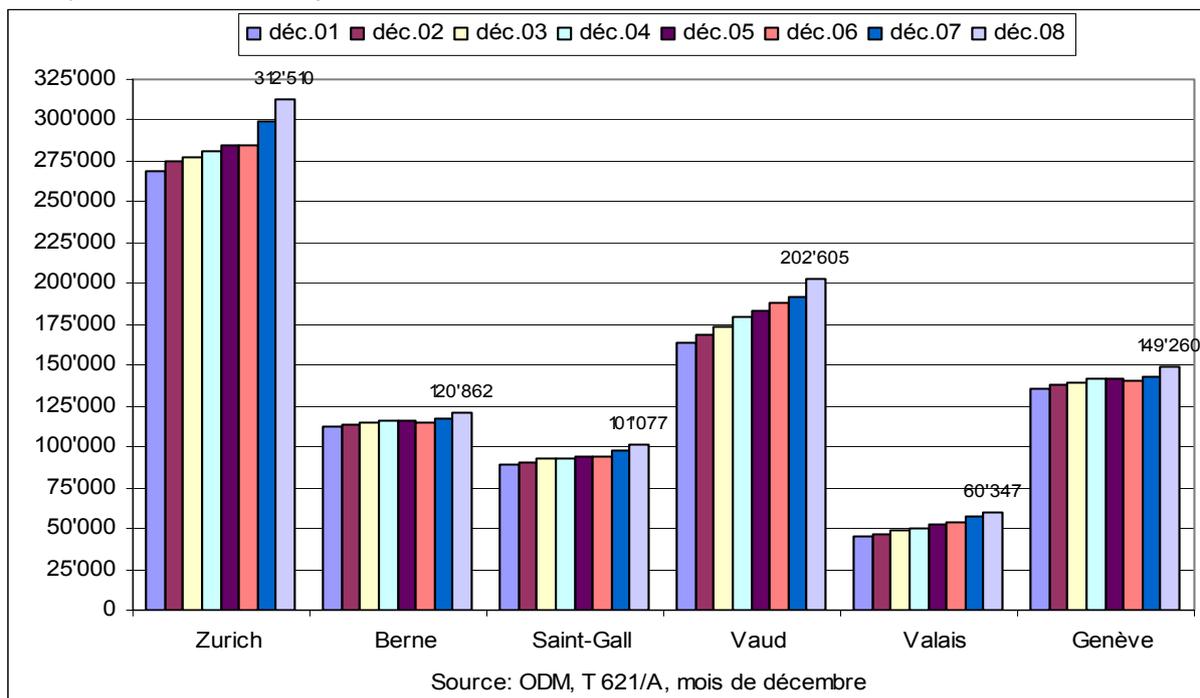
**Figure 6 Evolution de la population résidente permanente étrangère 2001-2008**  
(permis d'un an et plus : L>1 an, B et C) (Base 100=déc. 2001)



Pour la période la plus récente (2001-2008), les variations les plus fortes s'observent pour les cantons du Valais (+32,2%), devant Vaud (+23,4%), Zurich (+16%) et St-Gall (+13%) alors que les deux cantons frontaliers (GE et TI) ainsi que Berne ont connu une croissance plus modérée (<10%). La croissance modérée pour Genève et le Tessin est toutefois largement compensée par l'augmentation significative des frontaliers, ces cantons se caractérisant d'ailleurs par une part d'étrangers traditionnellement très élevée.

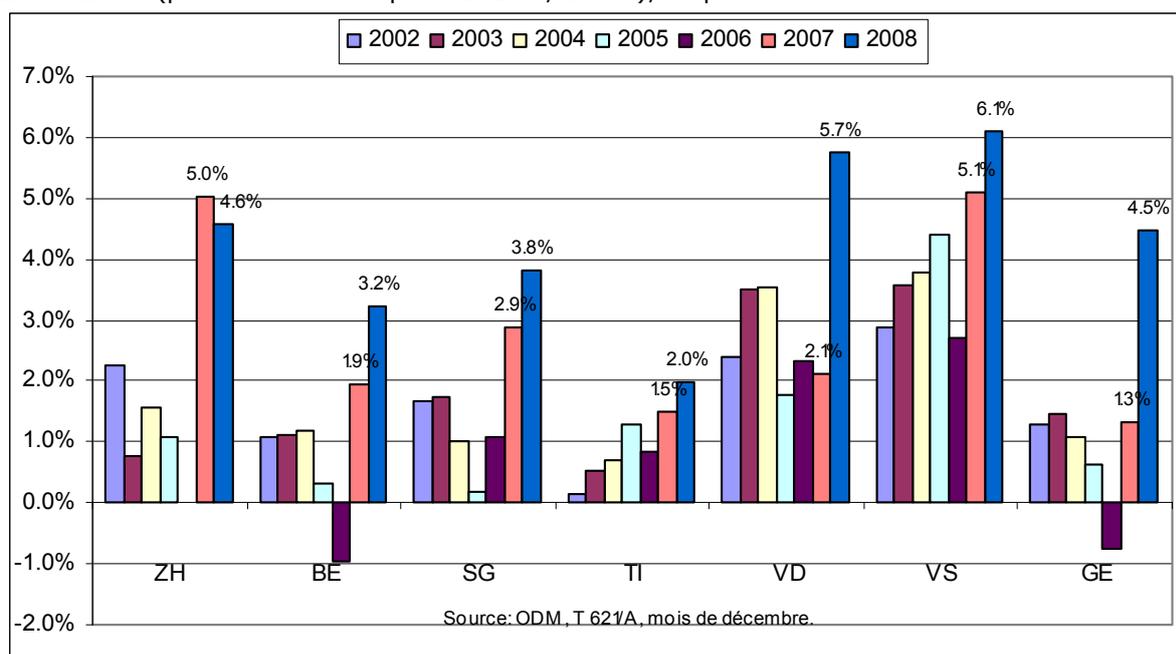
**En valeur absolue**, il est logique de constater que le canton le plus peuplé (Zurich), compte aussi le plus d'étrangers (312'510 au mois de décembre 2008) (Fig. 7). Ce qui est moins connu est le fait que le canton de Vaud se trouve en deuxième position avec 202'600 personnes, loin devant Genève: 149'260.

**Figure 7 Effectif de la population résidente permanente étrangère 2001-2008 (Permis d'un an et plus: L>1 an, B et C)**



Notons que le taux de croissance s’est accéléré depuis 2007 dans pratiquement tous les cantons pour atteindre 5,7% pour Vaud en 2008, confirmant les effets de la libre circulation des personnes étendue aux 17 pays de l’UE/AELE dès le 1<sup>er</sup> juin 2007 et l’introduction de la nouvelle loi sur les étrangers dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette loi offre de nouvelles conditions-cadre à la politique d’intégration (plus restrictive qu’auparavant pour les non ressortissants de l’UE; les requérants d’asile et les illégaux), mais améliorant le statut des étrangers dont le statut est légal et durable (changement de profession; d’emploi, mobilité interne ou dans le cadre de regroupement familial) (Fig. 8).

**Figure 8 Taux de croissance annuel de la population résidente permanente étrangère 2001-2008** (permis d'un an et plus: L>1 an, B et C), en pour cent



En 2008, sur les sept cantons retenus, le taux de croissance vaudois arrive en deuxième position derrière le Valais (6.1% mais 6<sup>e</sup> sur 26 cantons derrière NW, VS, SZ, GR, OW). 2005 et 2006 se caractérisent par un creux dans la plupart des cantons qui peut s'expliquer par l'introduction des contingents par pays, ralentissement différé jusqu'en 2007 pour le canton de Vaud à cause d'un rattrapage au niveau des naturalisations, alors qu'un maximum avaient été atteint pour celles-ci en 2006 déjà au niveau suisse.

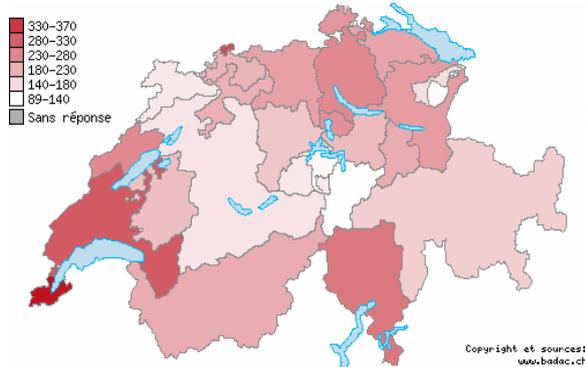
### Taux d'étrangers

Le taux d'étrangers pour 1000 habitants constitue un indicateur important pour décrire le profil de la population cantonale. Comme nous l'avons présenté dans nos postulats, nous partons du principe que la population étrangère est à la source de nombreuses activités administratives avec toutefois de grandes différences en fonction du statut, les non-résidents générant davantage de travail que les résidents. Nous avons, par ailleurs, déjà montré dans d'autres travaux une corrélation significative entre le taux d'étrangers et la densité administrative (Koller 2008, 2007).

Parmi les 26 cantons, le canton de Vaud présente la troisième densité la plus élevée d'étrangers résidents permanents en 2008 (300 p. 1000), derrière Genève (380), Bâle-Ville (300), mais devant le Tessin (250). Les autres cantons de l'échantillon se plaçant respectivement en 6<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup>, 13<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> position (Zurich: 240, Saint-Gall: 210, Valais: 200, Berne: 125) (Fig. 9). Berne est le seul canton de l'échantillon qui se trouve en dessous de la moyenne suisse. Fait remarquable, la croissance vaudoise est constante, alors que l'évolution dans les autres cantons est stable (GE), en cloche (BE, SG, ZH) ou en dents de scie pour les cantons touristiques (TI, VS).

**Figure 9** Population étrangère selon le statut de résidence pour 1000 habitants 2008

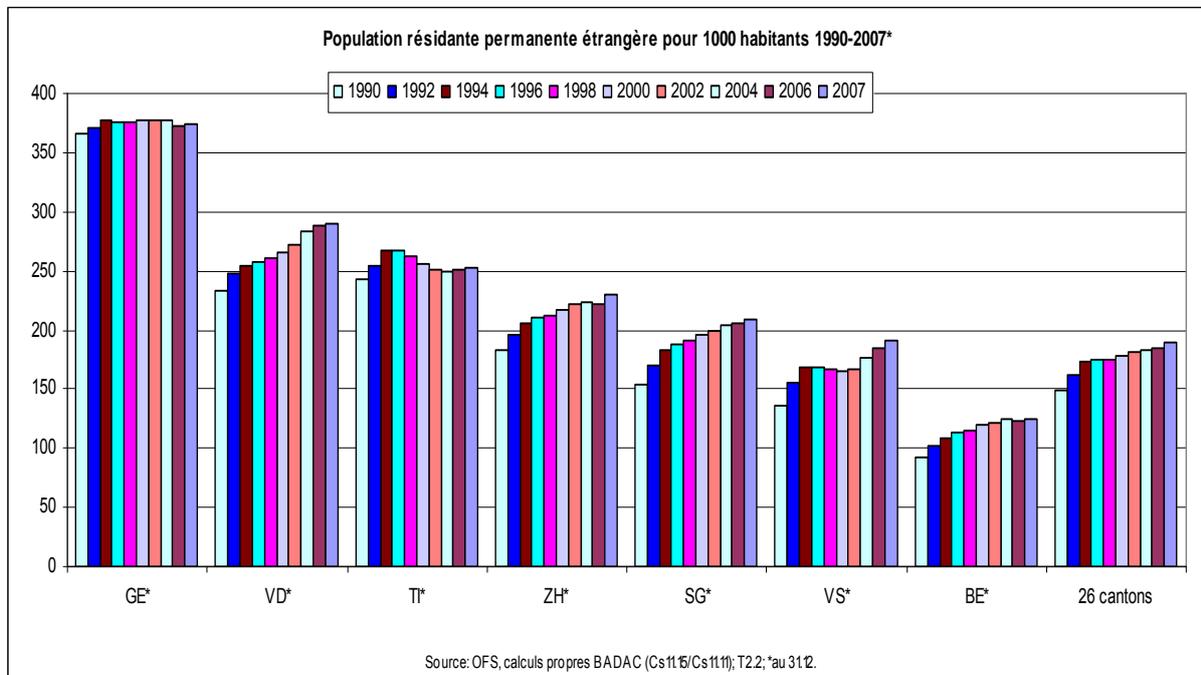
9.1. Résidente **permanente**



9.2 Résidente **non-permanente** (Permis L < 12 mois)



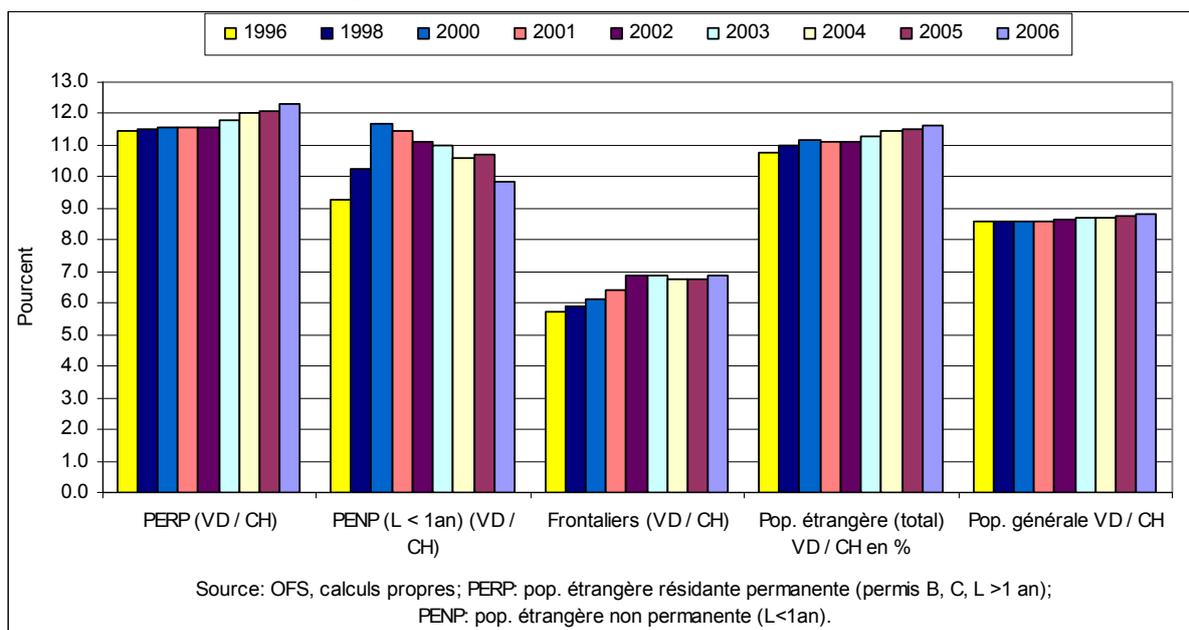
**Figure 10** Population résidente permanente étrangère pour 1000 habitants 1990-2007



**Poids du canton de Vaud en comparaison inter-cantonale**

Le canton de Vaud possède un taux d'étrangers non résidents (L<1 an) inférieur à la moyenne suisse, avec une tendance à la baisse depuis 2002. Dans notre échantillon, les cantons touristiques et frontaliers du Tessin et du Valais se caractérisent par contre par une population non permanente élevée, marquée toutefois par une décroissance depuis 2004 pour le Valais et depuis 2005 pour le Tessin. La figure 11 montre l'évolution du poids du canton de Vaud par rapport aux 26 autres cantons.

**Figure 11 Part de la population étrangère vaudoise par rapport au total suisse selon le statut de résidence 1996-2006**



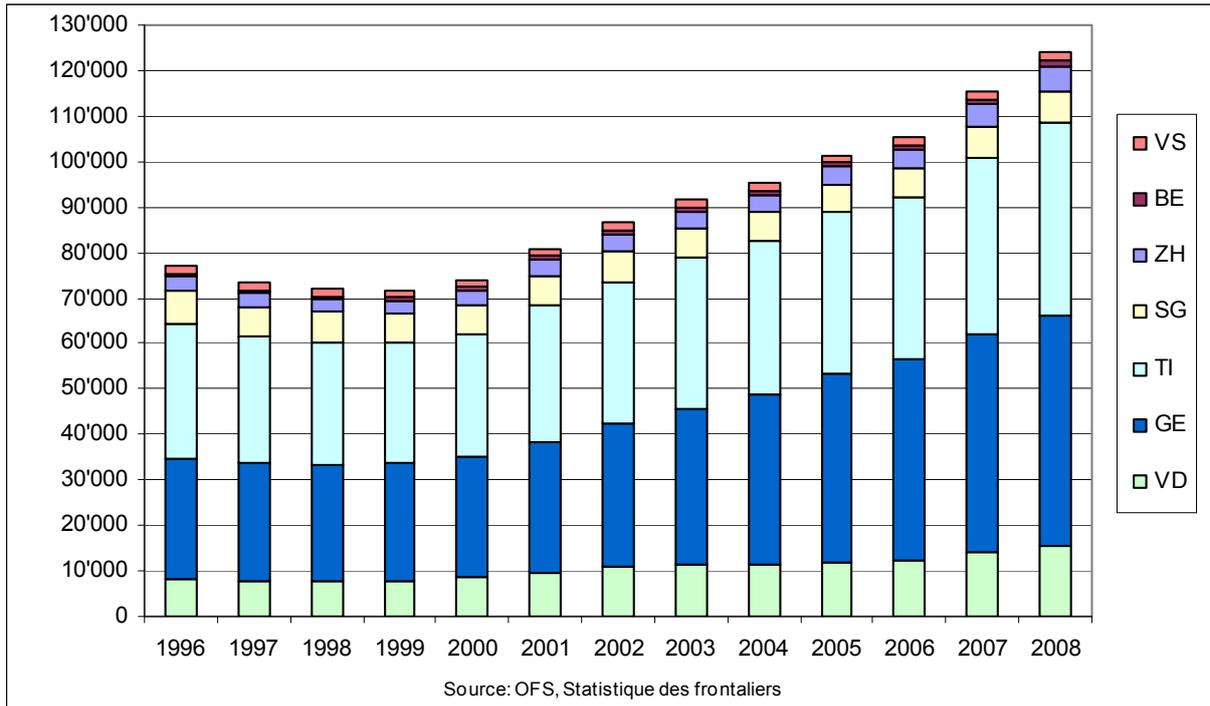
Nous observons que le canton de Vaud gagne du terrain tant du point de vue du poids de la population générale: +0,2 point entre 1996 et 2006, que de la population étrangère résidente permanente (+0,8), de la part des frontaliers (+1 point).

### Evolution selon le type de permis délivré (en termes d'effectifs)

Voyons maintenant l'évolution selon le type de permis octroyé en séparant les frontaliers des autres types de permis.

Le nombre de frontaliers étrangers a augmenté de manière soutenue en Suisse, passant de 151'000 à 209'293 entre le premier trimestre 2001 et 2008 (+38%). On note que les permis de frontaliers sont les plus nombreux à Genève (48'000, 31%) et au Tessin (39'000, soit 25% du total), le canton de Vaud arrivant en troisième position avec 14'000 permis (7% du total). Tous les cantons de l'échantillon ont connu un accroissement important à l'exception de St-Gall. Pour la période 1996-2008, les croissances les plus nettes s'observent pour Genève (+90% par rapport à 1996), Vaud (+86%) et Zurich (+75%) (Fig. 12).

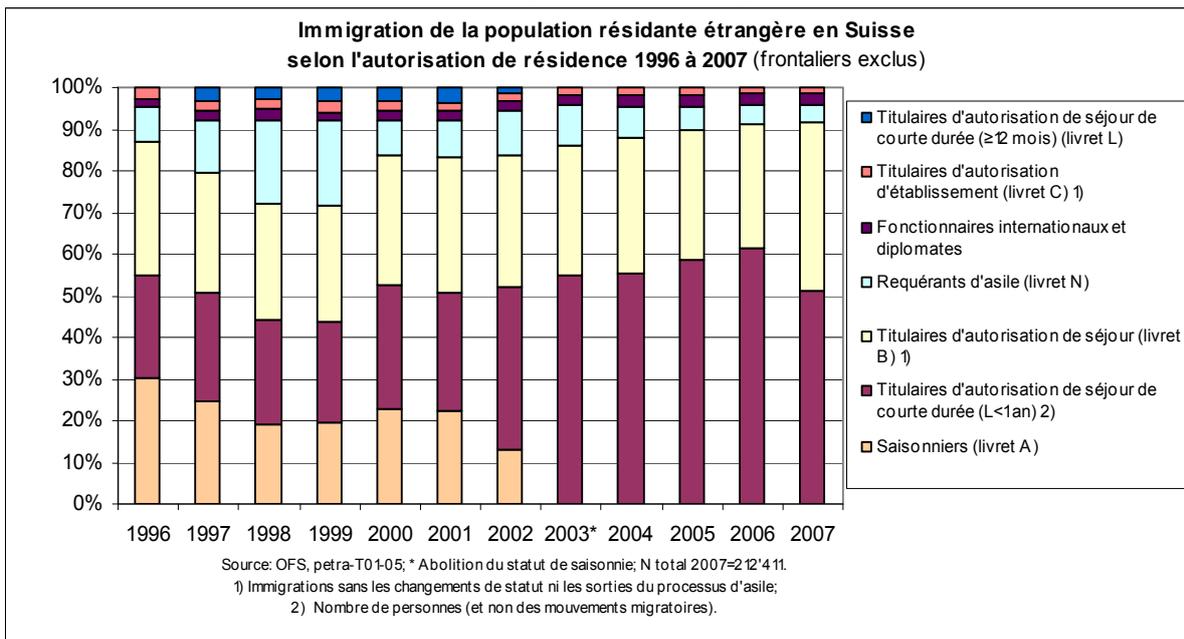
Figure 12 Frontaliers étrangers selon le canton de travail au premier trimestre 1996-2008 (N)



Accès direct aux données : [http://www.badac.ch/bd\\_sp/main.php?abs=canton\\_x&code=Cs11.17d&annee=X&arg=&lang=Fr](http://www.badac.ch/bd_sp/main.php?abs=canton_x&code=Cs11.17d&annee=X&arg=&lang=Fr)

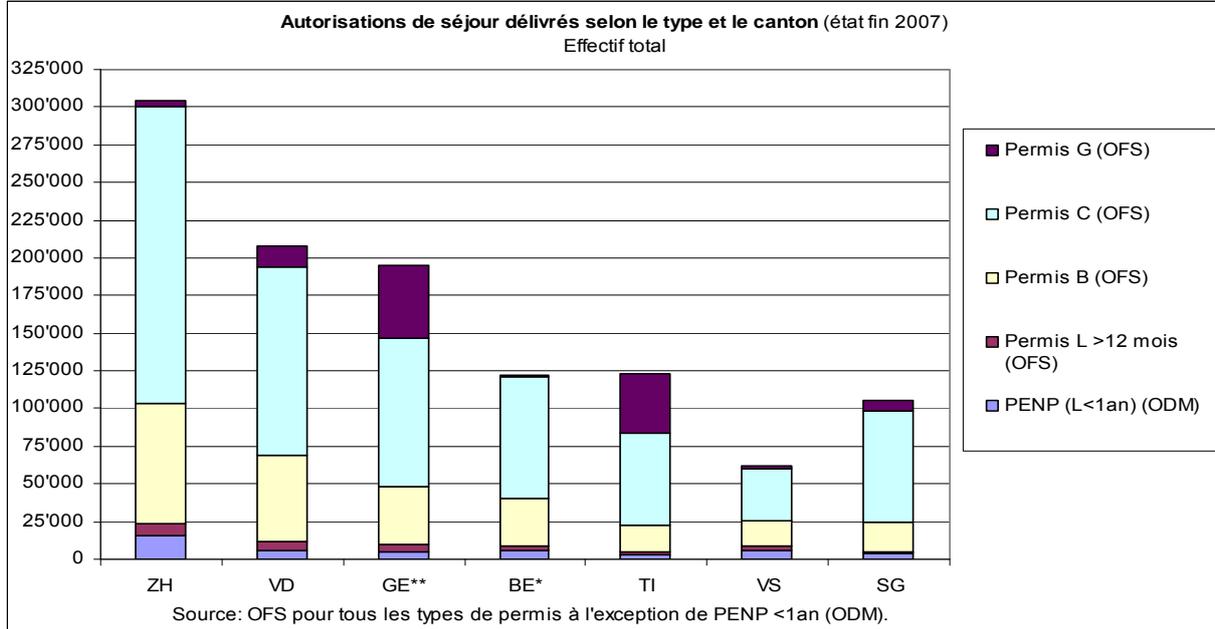
La figure suivante présente la répartition de la population étrangère par type de permis à l'exclusion des frontaliers (Fig. 13). On remarque qu'à partir du 1<sup>er</sup> juin 2002, les permis A de saisonniers ont été transformés en permis L < 12 mois avec, depuis cette date, une tendance à l'accroissement des permis de courte durée. Cette catégorie de permis représente entre 45% et 60% des permis délivrés.

Figure 13 Immigration de la population résidente étrangère en Suisse selon l'autorisation de résidence 1996-2007 (frontaliers exclus)

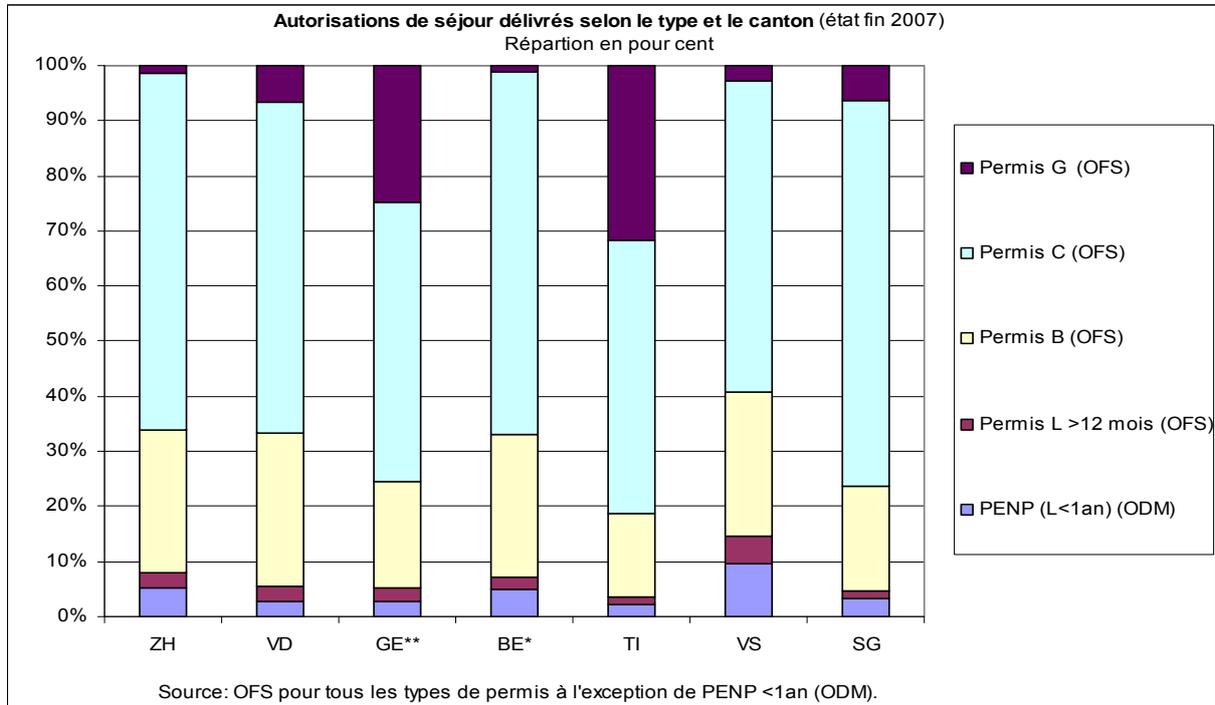


Les graphiques suivants présentent d'abord le nombre total (Fig. 14) puis la répartition en pourcent (Fig. 15) des types d'autorisation de séjour par canton.

**Figure 14 Autorisation de séjours délivrés selon le type et le canton 2007 (Effectif total)**



**Figure 15 Autorisation de séjours délivrés selon le type et le canton 2007 (en pourcent)**



Or, dans tous les cantons, la majorité des étrangers résidents bénéficient d'un permis C loin devant les permis B et L. Les permis L sont particulièrement nombreux dans les cantons marqués par le travail saisonnier touristique (VS, GR), qu'il soit de courte durée (<12 mois) ou supérieure à une année (L>1 an).

### **Volume des entrées d'étrangers résidents permanents**

Entre 2002 et 2007, 629'581 entrées d'étrangers résidents permanents ont été enregistrées en Suisse quel que soit le motif, dont 95'000 pour le canton de Vaud (15%), derrière Zurich avec 120'000 (19%) (Fig. 16). Les sept cantons ont reçu 62% des dossiers à traiter. Nos chiffres confirment un tassement des nouvelles demandes en début de la période (2003-2005), lequel pourrait s'expliquer notamment par le ralentissement économique ainsi que par le durcissement de la politique d'immigration à l'encontre des pays tiers. Mais, à partir de 2006, on observe une forte reprise (+38%, respectivement +26% pour Vaud par rapport à 2002).

**Figure 16 Total des entrées d'étrangers en Suisse (tous motifs confondus) 2002-2007**
**Total des entrées d'étrangers\* en Suisse quel que soit le motif 2002-2007 (total)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total 7 cantons
ZH	20'300	16'193	17'624	17'242	18'213	30'238	119'810
VD	14'785	15'088	15'709	14'437	16'259	18'591	94'869
BE	8'724	7'432	8'212	7'501	7'951	10'469	50'289
GE	5'957	7'048	6'507	6'191	6'539	7'627	39'869
SG	4'255	4'214	4'252	4'313	4'860	7'592	29'486
VS	4'222	4'608	4'741	4'957	5'018	6'130	29'676
TI	4'215	4'010	4'098	4'278	4'607	6'029	27'237
Total 7 cantons	62'458	58'593	61'143	58'919	63'447	86'676	391'236
Total 26 cantons	101'963	93'914	96'122	94'161	102'466	140'955	629'581

**Total des entrées d'étrangers en Suisse quel que soit le motif (pourcent en colonne)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total 7 cantons
ZH	19.9	17.2	18.3	18.3	17.8	21.5	19.0
VD	14.5	16.1	16.3	15.3	15.9	13.2	15.1
BE	8.6	7.9	8.5	8.0	7.8	7.4	8.0
GE	5.8	7.5	6.8	6.6	6.4	5.4	6.3
SG	4.2	4.5	4.4	4.6	4.7	5.4	4.7
VS	4.1	4.9	4.9	5.3	4.9	4.3	4.7
TI	4.1	4.3	4.3	4.5	4.5	4.3	4.3
Total 7 cantons	61.3	62.4	63.6	62.6	61.9	61.5	62.1
Total 26 cantons	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

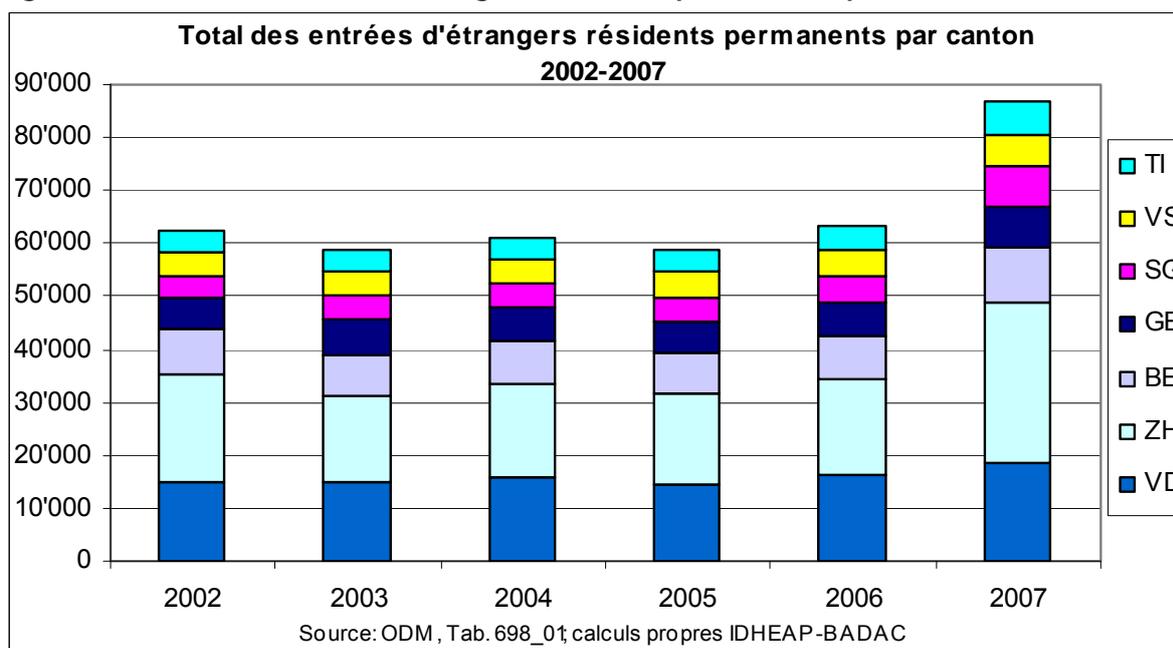
**Total des entrées d'étrangers en Suisse quel que soit le motif (base 100=2002)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ZH	100.0	79.8	86.8	84.9	89.7	149.0
VD	100.0	102.0	106.2	97.6	110.0	125.7
BE	100.0	85.2	94.1	86.0	91.1	120.0
GE	100.0	118.3	109.2	103.9	109.8	128.0
SG	100.0	99.0	99.9	101.4	114.2	178.4
VS	100.0	109.1	112.3	117.4	118.9	145.2
TI	100.0	95.1	97.2	101.5	109.3	143.0
Total 7 cantons	100.0	93.8	97.9	94.3	101.6	138.8
Total 26 cantons	100.0	92.1	94.3	92.3	100.5	138.2

\*Population étrangère résidente permanente.

Source: ODM, Tab. 698\_01; calculs propres IDHEAP-BADAC

Figure 17 Total des entrées d'étrangers résidents permanents par canton 2002-2007



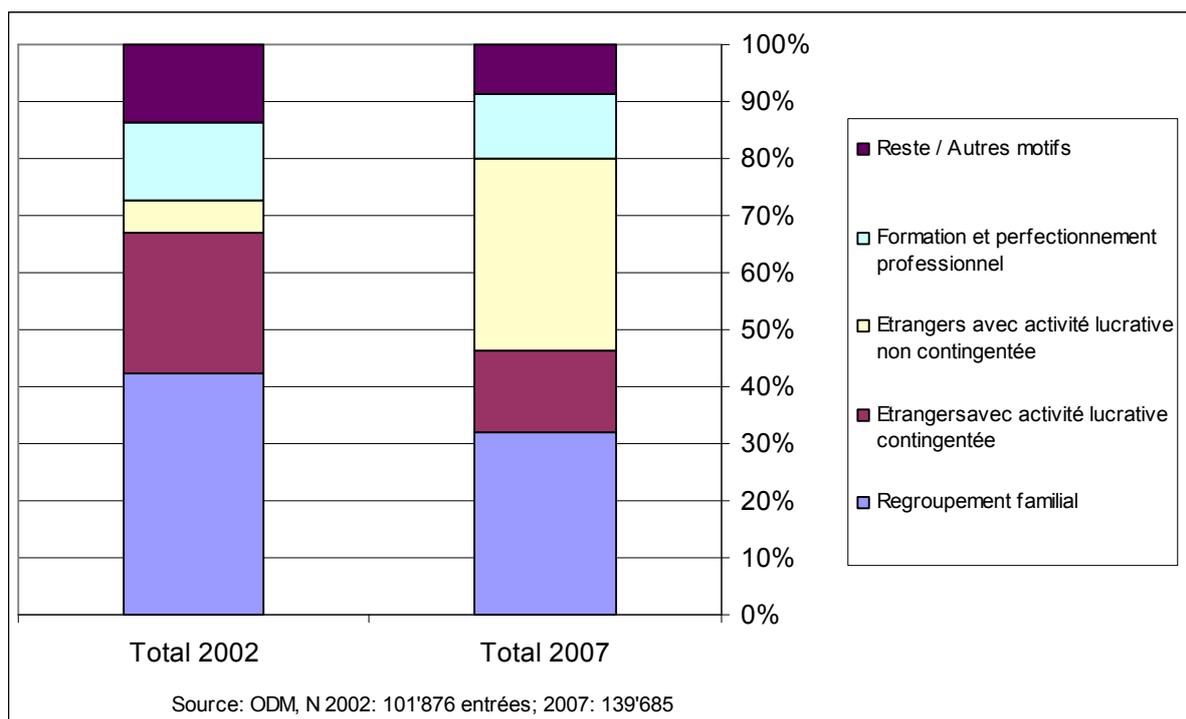
Vaud enregistre ainsi environ 15'000 entrées d'étrangers résidents permanents par an entre 2002 et 2005, avant d'atteindre un record en 2007 avec 18'591 entrées. Or, comparativement, seul Berne (+20%) a une croissance du nombre d'arrivées plus faible que Vaud (+26%). Ce résultat est pour le moins surprenant et relativise quelque peu «l'exception vaudoise».

Mais que remarque-t-on au niveau des arrivées selon le motif d'immigration?

### Les entrées d'étrangers résidents permanents selon le motif d'immigration

Après que la Suisse eut levé les contingents en 2007, la part des motifs d'entrée pour «activité lucrative» (contingentés + non contingentés) est passée à plus de 50% contre 30% 5 ans plus tôt. La catégorie des étrangers avec «activité lucrative non contingentée» a été multipliée par 8 entre 2002 et 2007, soit de 6000 à près de 47'000 arrivées. La proportion augmente ainsi de 5% à 34% (Fig. 18), passant devant les «regroupements familiaux» qui représentaient encore 42% des cas en 2002 contre 32% en 2007 (45'000 entrées). Le troisième motif d'immigration concerne les étrangers avec «activité lucrative contingentée» (14%, soit 20'000 entrées, en baisse de 5000 par rapport à 2002), suivi de la catégorie «formation et perfectionnement professionnel» qui reste relativement stable (13% en moyenne), soit 15'000 personnes en 2007, les autres motifs (sans activité lucrative, cas de rigueur, autres etc.) représentant moins de 10%, avec une tendance à la baisse.

Figure 18 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration 2002, 2007, en %



La particularité vaudoise tient à la part élevée de la catégorie *formation et perfectionnement professionnel* (25%), bien au dessus de la moyenne suisse (10%). En 2007, l'ODM a en effet enregistré 4564 entrées pour cette rubrique dans le canton de Vaud, pour un total de 18'591 entrées. Notons que les cantons latins possèdent un réseau de formation très dense attirant de nombreux étrangers, la particularité vaudoise tenant à une forte présence d'écoles privées<sup>13</sup>.

Les cantons alémaniques se caractérisent par davantage d'arrivées pour motif d'activité lucrative non-contingentée (environ 40%) et contingentée (15%), contre 25% et 11% pour le canton de Vaud.

La part des autres motifs d'entrée pour le canton de Vaud se situe dans la moyenne suisse, alors qu'elle apparaît très élevée dans le canton du Valais et très faible à Zurich.

<sup>13</sup> Environ 150, avec une forte proportion d'étudiants étrangers (50% et plus). L'OFS estimait ainsi la part des élèves domiciliés dans le canton de Vaud et scolarisés dans une école privée à 5% dans le secondaire I en 2005 (Annuaire statistique Vaud 2008, p. 247).

Figure 19 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration, par canton 2007, en %

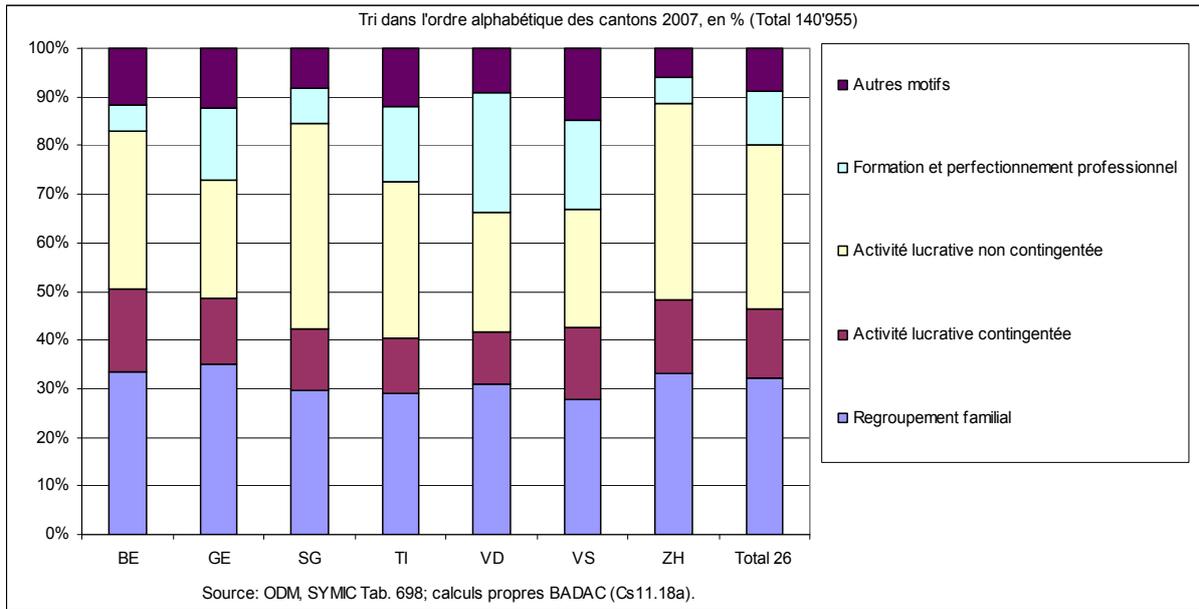
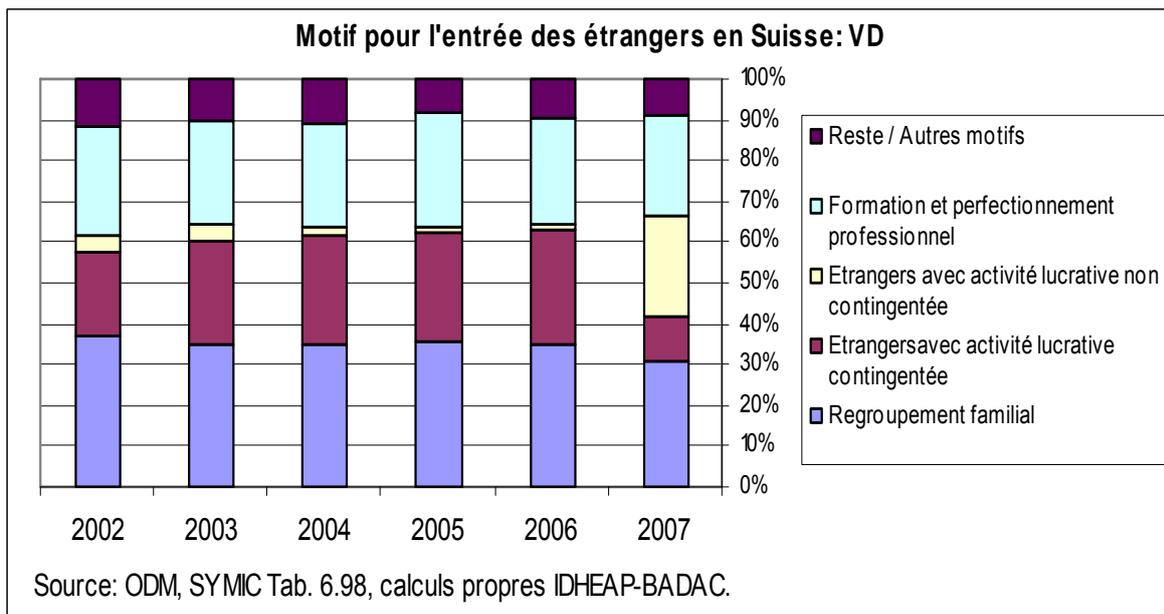
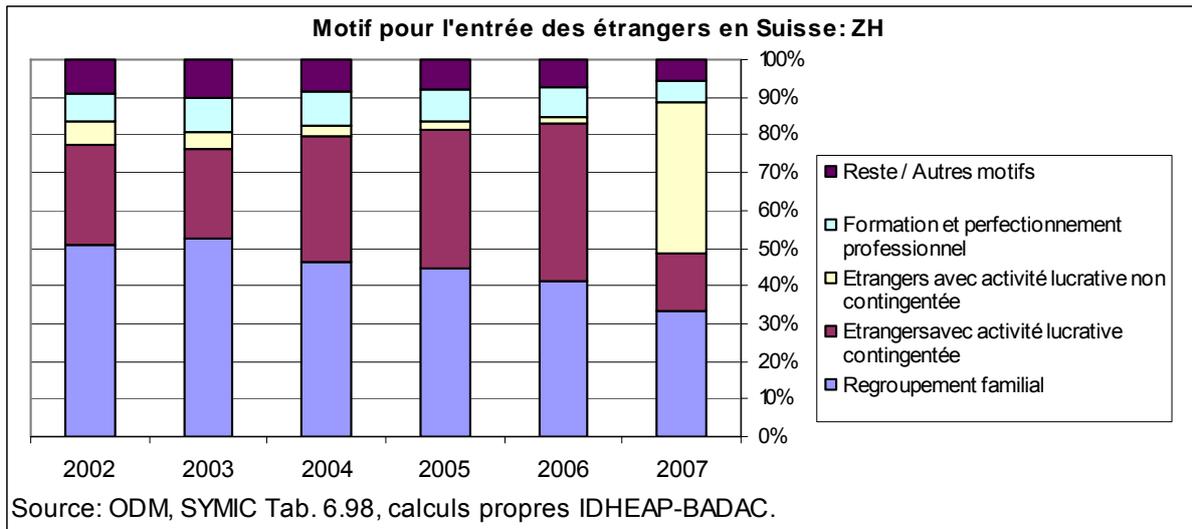


Figure 20 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration: Vaud 2002-2007, en %



La figure 20 présente l'évolution vaudoise depuis 2002 et la figure 21 permet une comparaison avec l'évolution à Zurich. A Zurich, la part de la catégorie «regroupement familial» baisse régulièrement depuis 2002 au profit de l'activité lucrative, alors que celle des entrées pour motif de formation reste faible par rapport aux cantons lémaniques (<10%).

Figure 21 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration: Zurich 2002-2007, en %



Si l'on décortique les motifs d'entrées pour la catégorie *formation et perfectionnement professionnel*, on observe que le nombre d'étudiants issus des pays tiers est stable dans le canton de Vaud, à environ 2500, tandis que le nombre d'arrivées d'étudiants des pays de l'UE/AELE augmente depuis 2006 (Fig. 22.1). Le nombre d'étudiants a subi une forte hausse pour les pays de l'UE/AELE depuis 2006, mais aussi pour les pays tiers dès 2007.

Figure 22 Evolution du nombre d'arrivées de l'étranger: écoliers, étudiants, doctorants selon le genre de pays 2002-2007 par canton (N)

Figure 22.1 Vaud

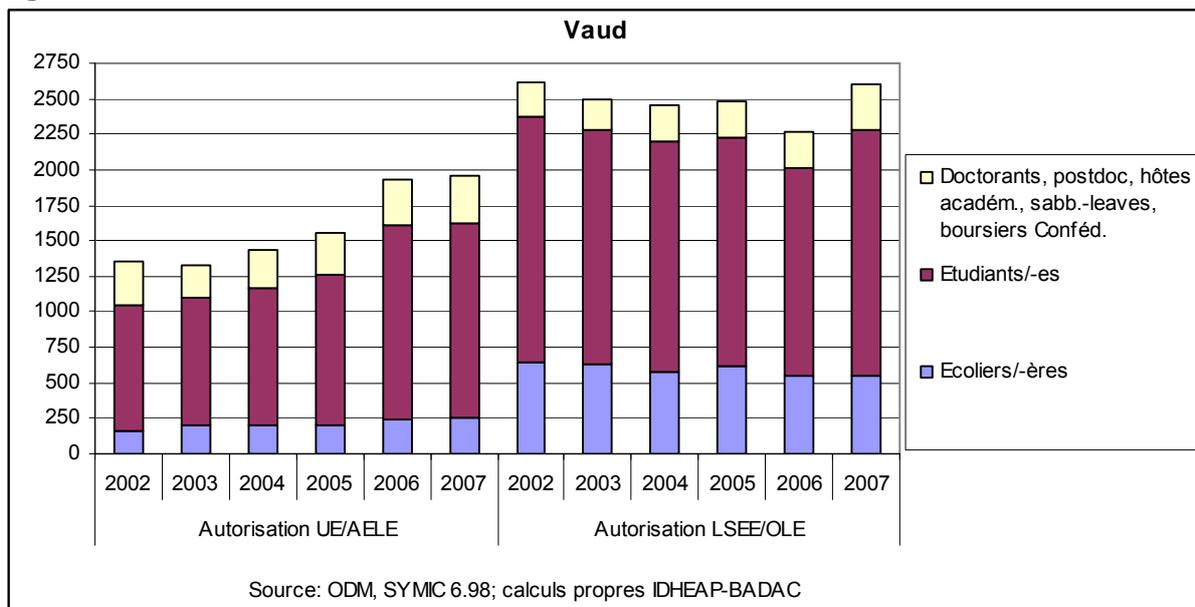


Figure 22.2 Zurich

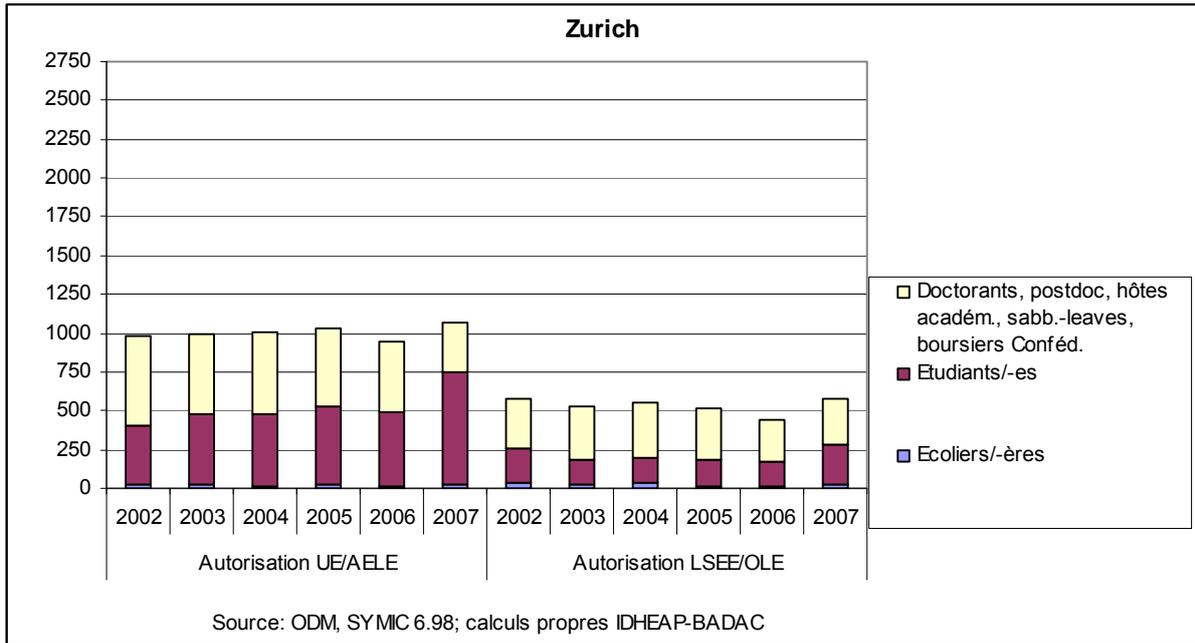
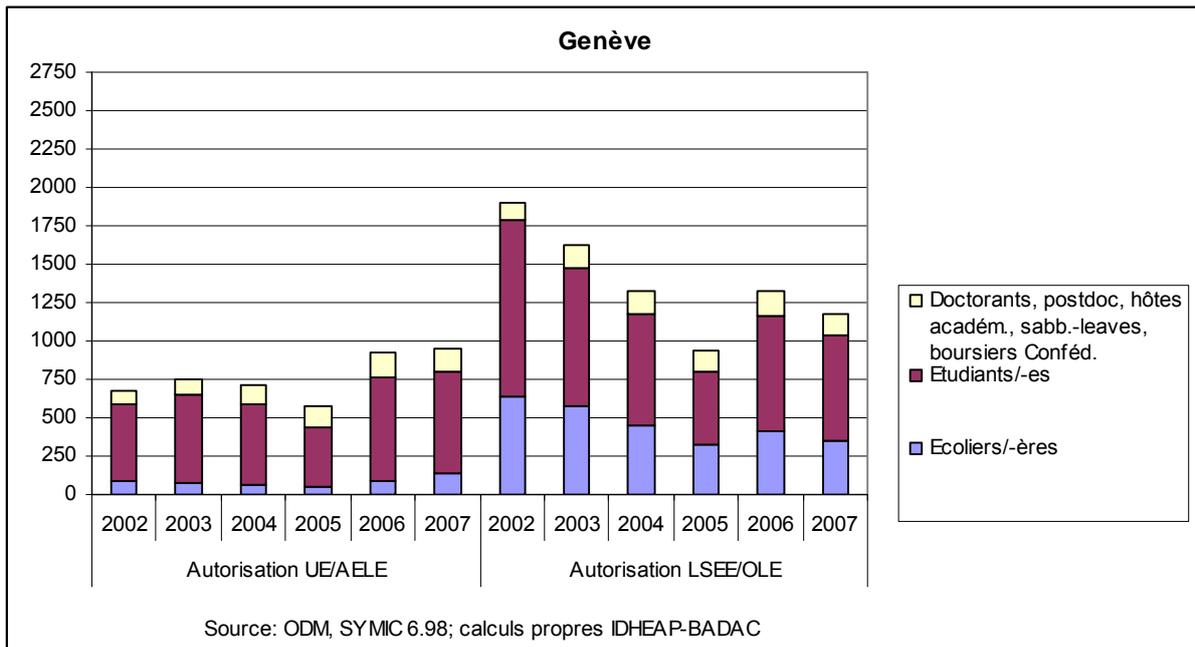


Figure 22.3 Genève



Les figures ci-dessus montrent des résultats très différents pour Zurich, avec un niveau général plus faible que pour Vaud (la moitié moins pour les pays de l'UE/AELE et cinq fois moins pour les pays tiers), mais avec un taux beaucoup plus élevé de doctorants (> 50%), indépendamment du genre de pays, contre moins de 20% (UE/AELE) et moins de 10% (LSEE/OLE) pour Vaud. Au bord de la Limmat, la catégorie des écoliers est pratiquement inexistante, alors qu'elle est élevée pour les pays tiers dans le canton de Vaud du fait de la présence des écoles privées. A Genève, la situation est déjà plus comparable avec toutefois un niveau plus faible et

une diminution nettement plus marquée pour les ressortissants des pays tiers (Fig. 22.3).

### Etrangers résidents permanents selon la nationalité

En 2007, 87% des étrangers résidents permanents en Suisse étaient originaires des pays d'Europe au sens large, 60% provenant de l'UE/AELE à 25 et 26% des pays balkaniques et d'autres pays européens non affiliés à l'UE, le solde venant d'Amérique latine (3%), d'Afrique (3%) ou d'Asie (6%).

#### Rappel concernant l'évolution des groupes de pays de l'Union européenne:

Le champ d'application des différentes règles liées à l'introduction de l'ALCP évolue en fonction du temps et de l'espace. Ainsi, **l'UE-25** correspond aux 25 Etats membres de l'UE, avant l'élargissement à la Roumanie et à la Bulgarie au 1<sup>er</sup> janvier 2007. **L'UE-15**, correspond aux 15 Etats membres de l'UE avant l'élargissement au 1<sup>er</sup> mai 2004: Allemagne; Autriche; Belgique; Danemark; Espagne; Finlande; France; Grande-Bretagne; Grèce; Italie; Irlande; Luxembourg; Pays-Bas; Portugal; Suède; **L'UE-10** se réfère aux 10 Etats membres ayant adhéré le 1<sup>er</sup> mai 2004 (Pays de l'Europe de l'Est): Estonie, Hongrie; Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, Slovénie, République tchèque, + Malte et Chypre ; **l'UE-17**, à l'UE-15 ainsi que Malte et Chypre et, finalement, **l'UE-8**, aux 8 Etats membres de l'Europe centrale et orientale ayant adhéré le 1<sup>er</sup> mai 2004 (Source : DFAE 2007: 6).

Historiquement, l'Italie est le premier réservoir de main-d'œuvre en Suisse avec 291'000 personnes en 2007 (tendance à la baisse) (Fig. 23.1). Cette communauté a augmenté très fortement entre 1946 et 1971, avant d'être marquée par un fort repli marqué par le climat de crise des années 1970 et les initiatives xénophobes qui s'ensuivent, mais aussi du fait des naturalisations. Il est intéressant de rappeler que cette communauté était décrite comme un «Etat dans l'Etat» au début des années 1970 alors qu'aujourd'hui elle constitue une communauté très bien intégrée. La communauté étrangère qui arrive aujourd'hui en tête est composée de ressortissants des pays de l'ex-Yougoslavie: 328'000 dont 188'000 personnes pour la Serbie-Monténégro, 60'000 pour la Macédoine, 39'000 pour les Bosniaques et 38'000 pour les Croates. Viennent ensuite: les Allemands (203'000) marqués dernièrement par une très forte augmentation (+73% depuis 2001!) touchant particulièrement Zurich et la Suisse orientale.

Figure 23 Population résidente permanente étrangère selon la nationalité par pays

Figure 23.1 Total 26 cantons

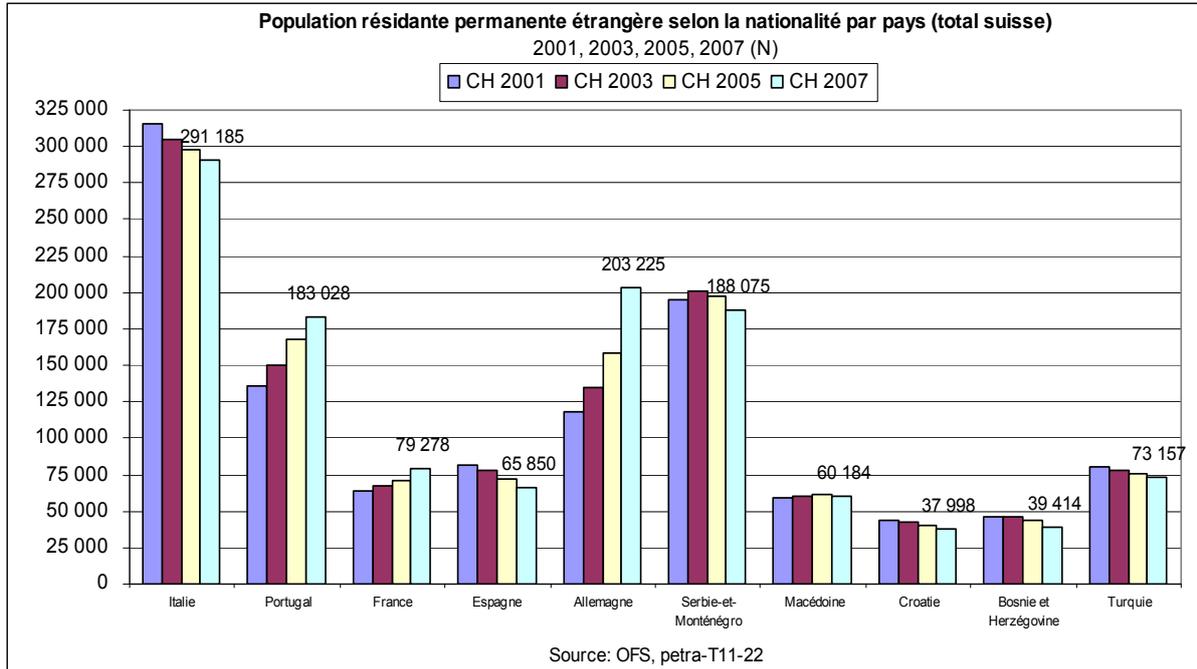
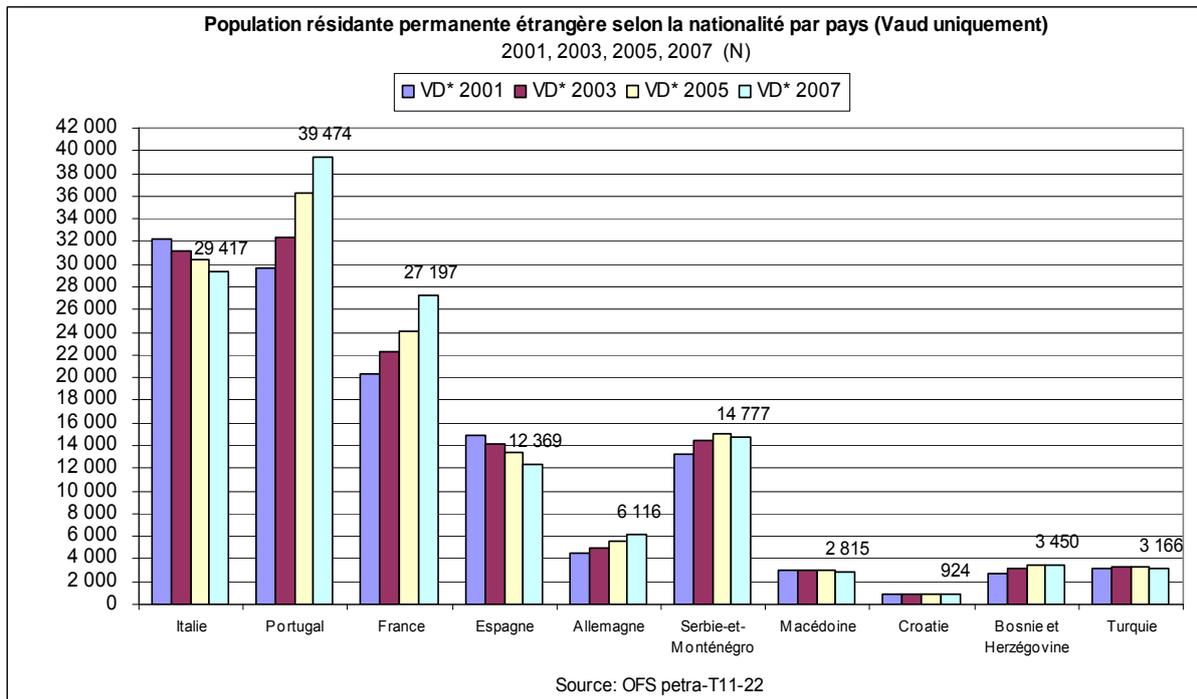


Figure 23.2 Vaud



La quatrième communauté étrangère est composée des Portugais (183'000, + 34% depuis 2001), caractérisée par un accroissement constant depuis le début des années 1990. Les Portugais participent à un mouvement d'immigration traditionnel pour la Suisse, lié à des postes peu qualifiés. Ils sont particulièrement nombreux dans les cantons

campagnards (main d'œuvre agricole et viticole, tels que le Valais et Vaud) et touristiques (Valais et Grisons) mais sont également nombreux à Genève et dans l'Arc jurassien.

La communauté française est composée de 79'000 personnes (+25%), soit une main-d'œuvre plutôt qualifiée et qui profite de la proximité géographique et linguistique, dépassant par là-même les Espagnols en nombre absolu.

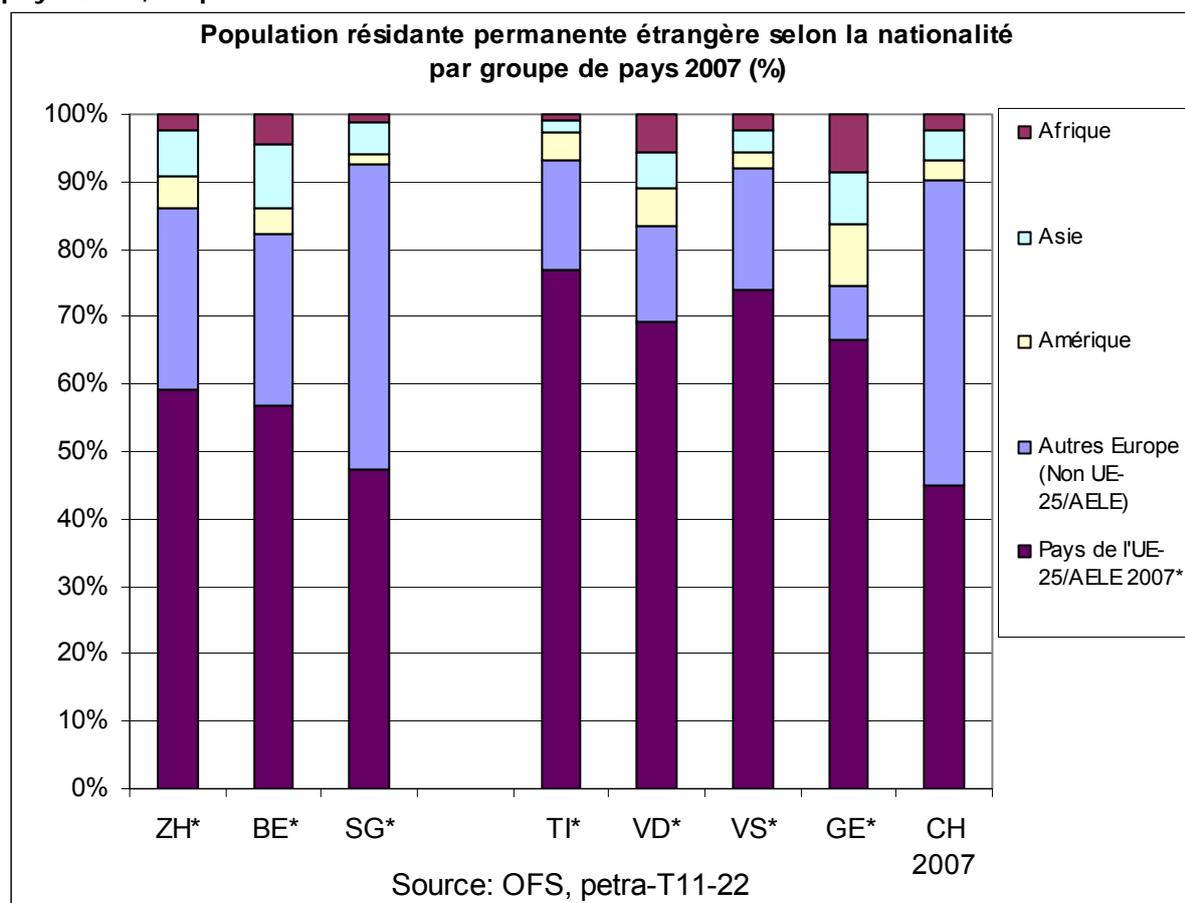
Les Turcs, à forte composante kurde, forment la sixième communauté représentée avec 73'000 personnes (-9% depuis 2001). Les ressortissants turcs sont essentiellement présents dans les cantons alémaniques, plus particulièrement dans les cantons du triangle d'or, urbains et industrialisés: Bâle-Ville, Argovie et Zurich.

Pour le canton de Vaud, la répartition selon la nationalité est typique des pays latins: les Portugais représentant la première communauté étrangère (39'500 personnes), devant les Italiens (29'400) et les Français (27'200), loin devant les ressortissants de la Serbie-Monténégro (14'800) et les Espagnols (12'400). La communauté allemande atteignait, quant à elle, un peu plus de 6000 personnes à fin 2007.

Pour résumer, les cantons latins accueillent davantage de ressortissants de pays limitrophes (Italie, France, Allemagne) ou issus de pays de l'UE. Cette part est comprise entre 67% à Genève et 77% au Tessin, alors qu'elle atteint à peine 60% pour les cantons alémaniques (Fig. 24).

Deuxième constat: les ressortissants des pays tiers, sont plus nombreux à Genève (ville internationale), à Berne (capitale), mais également dans le canton de Vaud. La communauté africaine est importante à Genève et dans le canton de Vaud, avec 14'000 et 11'000 ressortissants en 2007 (+13% et +25% par rapport à 2001).

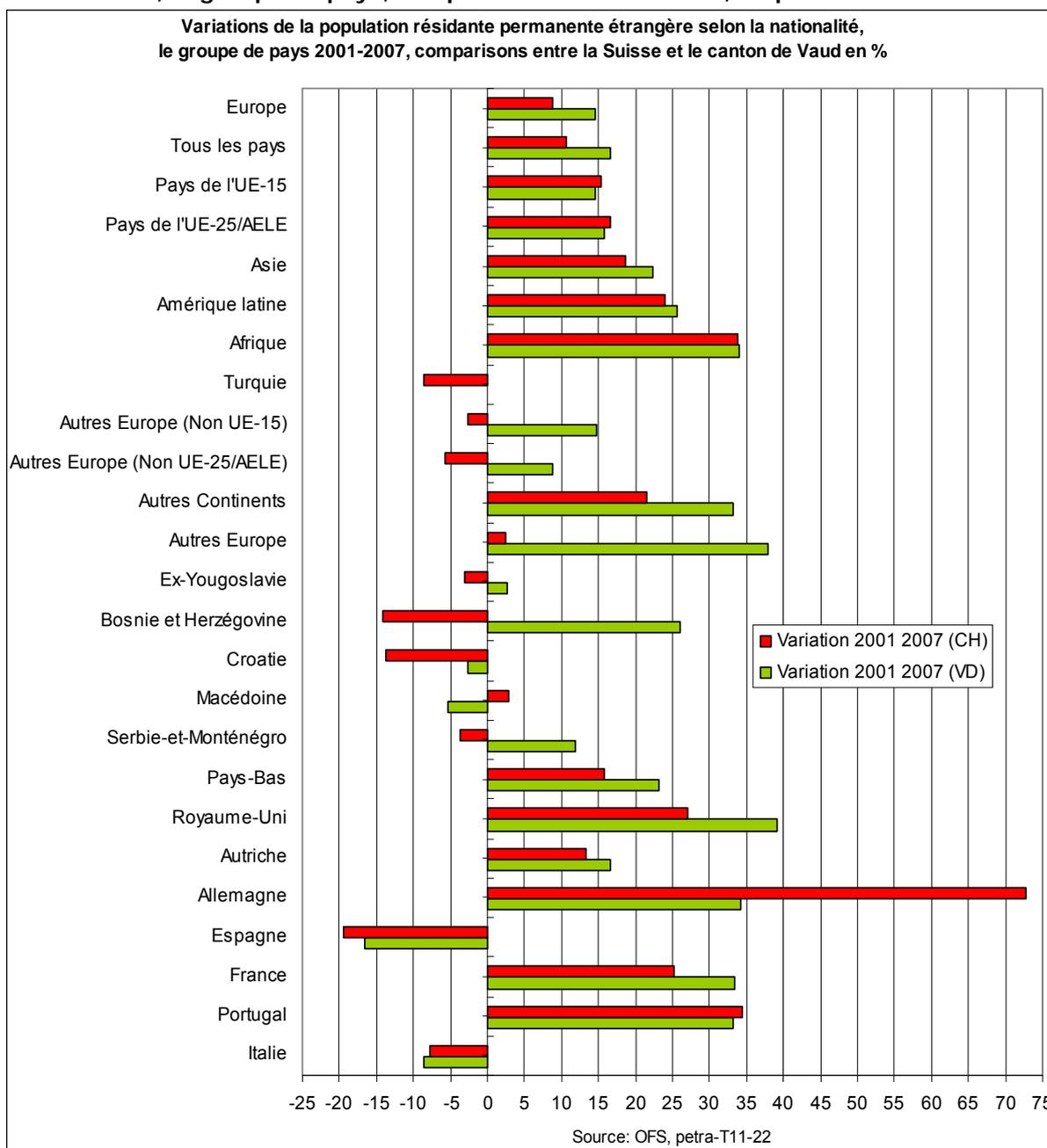
Figure 24 Population résidente permanente étrangère selon la nationalité par group de pays 2007, en pour cent



Entre 2001 et 2007, les progressions les plus importantes au niveau suisse concernent les Allemands, devant les Portugais et les Français. Pour les extra-européens, les Africains arrivent largement en tête, devant les ressortissants d'Amérique latine et d'Asie (Fig. 25). Pour Vaud, les hausses sont généralement supérieures au niveau suisse et particulièrement marquées pour les Portugais, les Français, les Britanniques, les Allemands, mais aussi pour les Africains et les ressortissants d'Amérique latine.

Les reculs les plus nets s'observent au niveau suisse pour les Espagnols, les Bosniaques, les Croates, les Turcs et les Italiens. Pour le canton de Vaud, seuls les Espagnols et les Italiens accusent un recul très similaire au niveau suisse.

**Figure 25 Variation (2001-2007) de la population résidente permanente étrangère selon la nationalité, le groupe de pays, comparaison Suisse – Vaud, en pour cent**



### A propos des naturalisations

Les naturalisations jouent un rôle important dans la politique des étrangers et témoignent de la capacité intégrative d'un pays, respectivement d'un canton. Les informations sur la naturalisation sont transmises par les cantons et les communes à l'ODM.

Le système suisse distingue **cinq types de naturalisation**:

1. Naturalisation ordinaire (obtenue après 12 ans d'établissement);
2. Naturalisation facilitée;
3. Réintégration;
4. Naturalisation par reconnaissances;
5. Adoption.

L'ODM a recensé entre 1983 et 2007 532'000 naturalisations avec une nette augmentation à partir des années 1990. En 2002, 36'500 personnes ont été naturalisées, 43'900 en 2007, contre une moyenne inférieure à 13'000 par an dans les années 1980. Des augmentations significatives s'observent suite à des modifications de lois. En 2007, 79% des personnes ont obtenu une naturalisation ordinaire, 19% une naturalisation facilitée, alors que le solde a profité d'une mesure de réintégration, de reconnaissance de la nationalité suisse ou d'une adoption.

Le *taux de naturalisation des étrangers* se calcule en rapportant le nombre d'acquisitions de la nationalité suisse à la population étrangère résidente permanente totale. L'indice BADAC *de naturalisation* se calcule, quant à lui, en divisant le nombre de naturalisations par la population résidente permanente totale. Le premier indicateur fournit une indication sur l'intégration des étrangers en Suisse, alors que le second donne une idée du poids des naturalisés par rapport à l'ensemble de la population résidente.

Au niveau administratif, la procédure de naturalisation a été fortement simplifiée dans certains cantons (tel que Berne) qui n'exigent plus qu'une seule demande couvrant les trois étapes<sup>14</sup>, alors que trois demandes sont normalement encore nécessaires a) demande d'autorisation fédérale de naturalisation, b) demande de garantie du droit de cité de la commune et c) demande cantonale d'admission à l'indigénat.

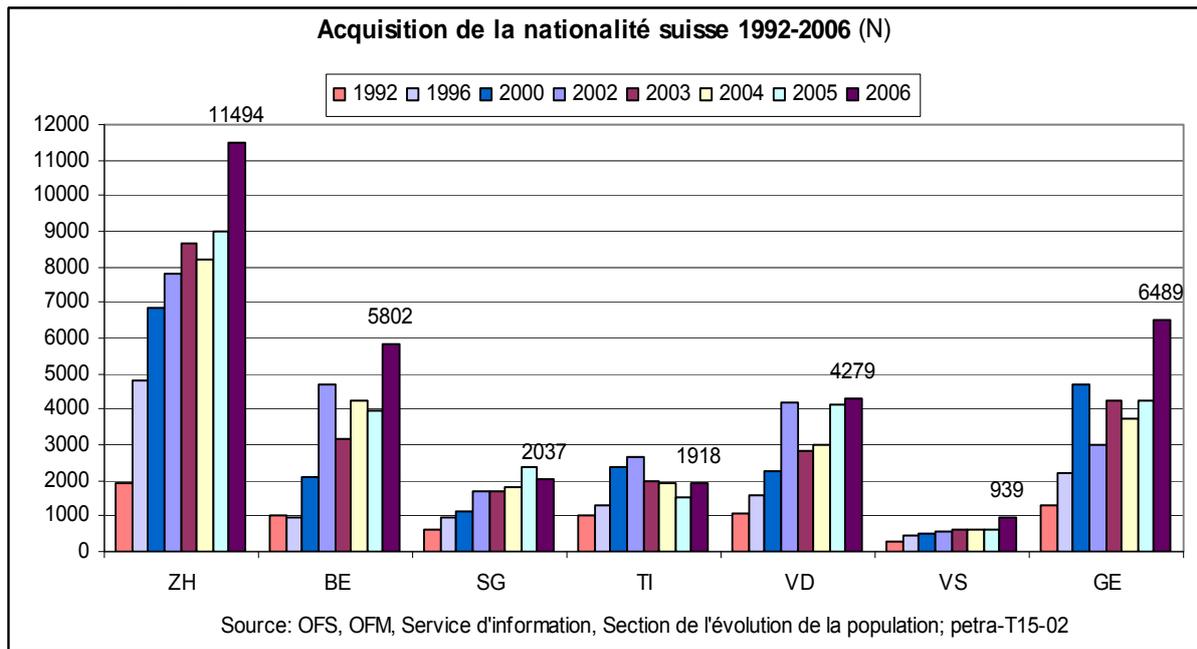
Mais quelle est la situation dans le canton de Vaud en matière de naturalisation et surtout comment se positionne-t-il en comparaison intercantonale?

Les naturalisations ont atteint un record dans le canton en 2007 (Pasche 2008). Or, l'étude longitudinale comparative montre plutôt un retrait vaudois par rapport à la moyenne suisse et ceci malgré l'introduction de procédures facilitées à partir de 2005 (Nouvelle loi cantonale sur le droit de cité vaudois) (Fig. 26).

---

<sup>14</sup> Source: <http://www.biel-bienne.ch/www/fr/pub/administration/administration/sicherheit/population/naturalisations.cfm>

Figure 26 Acquisition de la nationalité suisse 1992-2006 (N)



En effet, entre 1991 et 2006, le nombre de naturalisations a été multiplié par 5,3 au niveau suisse contre 4,2 au niveau vaudois, largement au dessous de Zurich et Berne (8,5 fois plus). Plus étonnant encore, les naturalisations accusent un retrait l'année de l'introduction de la nouvelle Constitution vaudoise, alors que celle-ci visait justement une amélioration de l'intégration des étrangers<sup>15</sup>. Cette diminution semble s'expliquer par des retards liés à une surcharge de travail des services de l'ODM en 1999 et un pic en 2002 dû au rattrapage de dossiers en attente. En 2003, on revient à une situation normale, créant par là même une baisse artificielle (cf. Communiqué de l'ODM du 20.2.2003).

Nonobstant, il ressort que les cantons possédant déjà un fort taux d'étrangers ou soumis à un afflux marqué, ont moins tendance à naturaliser. Il faut en effet attendre que la population étrangère se soit stabilisée et intégrée pour voir le taux de naturalisation augmenter. La forte proportion d'étudiants parmi les étrangers dans le canton de Vaud explique aussi ce faible taux. En outre, il apparaît que certains cantons alémaniques rattrapent un certain retard grâce à des procédures facilitées, à l'instar du canton de Berne.

Le taux brut de naturalisation atteignait 22,4 p. 1000 étrangers dans le canton de Vaud en 2006, soit près de 8 points de moins que la moyenne suisse (Fig. 27), Vaud se plaçant cinquième sur les sept cantons retenus.

<sup>15</sup> **Art. 68 Intégration des étrangers**

1 L'Etat facilite l'accueil des étrangers.

2 L'Etat et les communes favorisent leur intégration dans le respect réciproque des identités et dans celui des valeurs qui fondent l'Etat de droit.

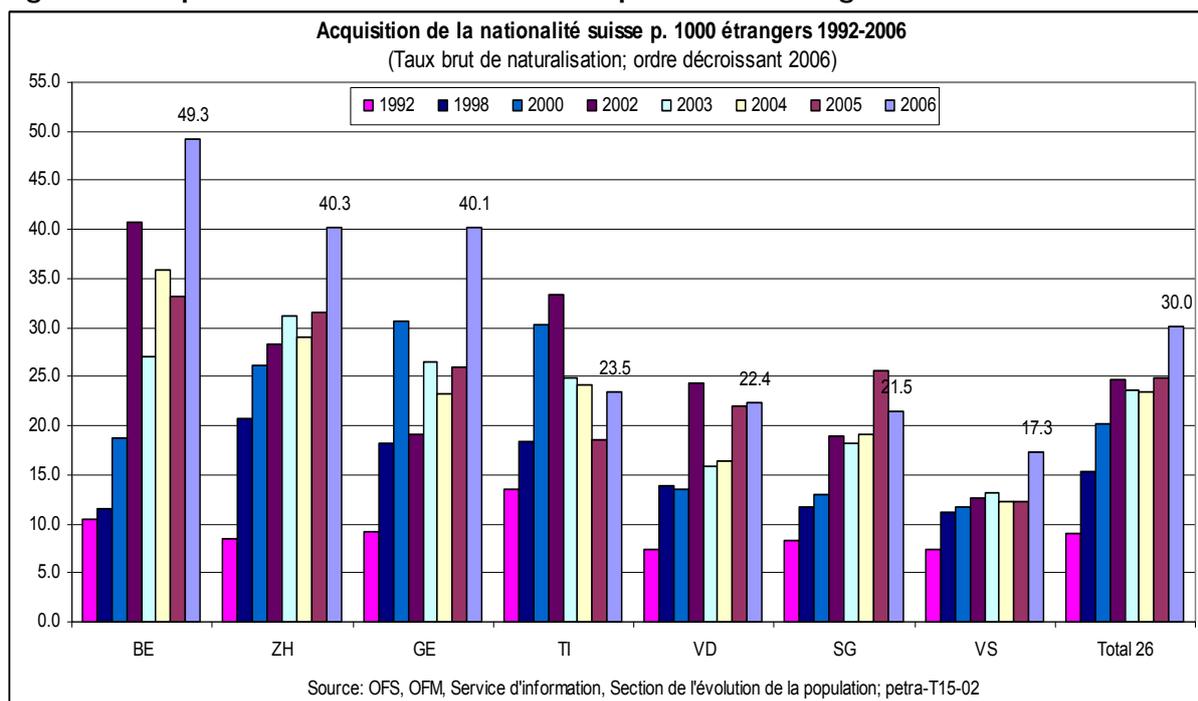
**Art. 69 Naturalisation**

1 L'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers.

2 La procédure est rapide et gratuite.

3 La loi règle la durée de résidence exigée et la procédure; elle prévoit une instance de recours.

Figure 27 Acquisition de la nationalité suisse pour 1000 étrangers 1992-2006



Le taux de naturalisation par rapport à l'ensemble de la population fournit une autre image pour le canton de Vaud. En effet, avec 6.5 naturalisations p. 1000 habitants résidents, il dépasse la moyenne suisse (4.8), derrière Genève (15 p. 1000), Zurich (9 p. 1000) et un taux beaucoup faible en Valais (3,2). Par type, le taux de naturalisation facilitée apparaît comme le plus élevé à Genève (2,6 p. 1000), à Zurich (1,6) ainsi qu'à Berne (1,3). Les naturalisations ordinaires sont, quant à elle, plus courantes à Genève (12,3 p. 1000) et Zurich (7,2), le canton de Vaud se situant en huitième position avec 5,2 pour 1000 résidents.

## 4. Organisation des services de migration, personnel et charge de travail

Nous présentons dans cette partie l'organisation des services de migration des sept cantons, le nombre et le profil des collaborateurs, ainsi que la charge de travail. Cette dernière a été définie, en accord avec le SPOP, sur la base du nombre de mouvements ou genre d'autorisations enregistrées dans le SYMIC. Nous avons ainsi créé des tableaux harmonisée des octrois, des renouvellements et des mutations tout en distinguant les ressortissants de l'UE/AELE des pays tiers<sup>16</sup>.

### Structures administratives et organisation

L'organisation et le rattachement institutionnel des services de migration peuvent être très différents d'un canton à l'autre (Fig. 28). Nous observons toutefois une distinction majeure entre les cantons alémaniques et latins pouvant éclairer une conception différente de la prise en charge des ressortissants étrangers. En effet, les services de migration des cantons d'outre-Sarine dépendent tous de départements relevant de la sécurité, alors que les cantons latins préfèrent un autre type de dénomination: département des «institutions» (GE, TI, VS) ou de «l'intérieur» (VD), couvrant des tâches plus multifonctionnelles, déjà décrites dans d'autres études (Bochsler, Koller et al. 2005; Koller 2007). Les cas valaisans, tessinois et genevois montrent toutefois la proximité de ce type de ministères avec les questions sécuritaires. Deuxièmement, nous observons des différences quant à la dénomination des services de migration et quant au type de rattachement institutionnel intermédiaire (niveau des offices). Ainsi, trois cantons (BE, GE et VD) ont créé des entités reliant les services des étrangers (y compris l'asile) à l'office de la population et à l'état-civil. Certains ont, à l'instar de l'Office fédéral, modernisés leur nom en transformant la notion de «services des étrangers» (GE, SG, VS), en «services de migration» (BE, ZH, TI<sup>17</sup>), montrant ainsi plutôt le caractère dynamique de la population plutôt qu'une stigmatisation sur un groupe de population particulier. Ce changement d'appellation date de la fin des années 1990, donnant ainsi une autre image de ce type d'activité auprès de la population générale et surtout des demandeurs de permis dans le cadre d'une approche résolument plus intégrative.

---

<sup>16</sup> Notons ici que la comparaison des données entre les cantons n'est pas facile à réaliser puisque l'ODM livre, uniquement sur CD, des tableaux différents, non harmonisés, d'un canton à l'autre. Nous avons ainsi dû harmoniser les données à l'aide de macros. Pour ce faire, nous avons fusionné 42 tableaux contenant pas moins de 183 rubriques (toutes n'étant pas remplies, faisant varier ce nombre d'un canton à l'autre). Sources : ODM, Tableaux 6.90, intitulés: « Mouvements de la population résidente étrangère par canton de résidence et des frontaliers/-ères par canton de travail, genre de mouvement, genre d'autorisation et groupe d'étrangers ».

<sup>17</sup> «Sezione dei permessi e dell'immigrazione».

**Figure 28 Chefs de départements, structures administratives et effectifs des services de migration par canton (état au 31.8.2008)**

Cantons (ordre alphabétique)	Chefs de départements et affiliation politique (Situation au 12.12.2008)	Départements	Offices	Services	EPT 2007 (EBSM); effectifs des communes exclus	Rem.
BE	Hans-Jurg Käser (FDP)	Direction de la <b>police</b> et des affaires militaires (Polizei u. Militärdirektion)	Office de la population et des <b>migrations</b> (Amt für Migration und Personenstand)	Service des <b>migrations</b> (Migrationsdienst)	(57.8)*	
GE	Laurent Moutinot (PS)	Département des <b>institutions</b>	Office cantonal de la population	Service des étrangers et Confédérés	(68.0)**	
SG	Karin Keller-Sutter (FDP)	Sicherheits- und Justizdepartement	Office des <b>étrangers</b> (Ausländeramt)		40	
TI	Luigi Pedrazzini (PDC)	Dipartimento delle <b>istituzioni</b> ; Divisione degli interni	Sezione dei permessi e dell' <b>immigrazione</b>	Ufficio degli <b>stranieri</b> (6 Uffici regionali degli stranieri)***	66.6***	
VD	Philippe Leuba (PL)	Département de l' <b>intérieur</b> (DIRE)	Service de la <b>population</b> (SPOP)	Division des <b>étrangers</b>	58.8	
VS	Jean-René Fournier (PDC)	Département des finances, des <b>institutions</b> et de la <b>sécurité</b> (DIFIS)		Service de l'état-civil et des <b>étrangers</b>	20.1	
ZH	Hans Hollenstein (CVP)	Sicherheitsdirektion	Office des <b>migrations</b> (Migrationsamt)		123.1	
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>434.4</b>	
CH					62.1	
Médiane					58.8	
Ecart-type					29.4	
Min.					20.1	
Max.					123.1	

Source: Enquête BADAC sur les effectifs et la charge de travail des services de migration (EBSM); ODM, OFS, site des cantons; ESAC04.

\* BE: extrapolation sur la base de 20,8 EPT pour le canton (46% du total des étrangers résidents) + estimation pour les villes de Berne, Bienne et Thône (64% du total des étrangers résidents) (20.8\*100)/36=57,8 EPT;

\*\*GE, service cantonalisé; estimation sur la base de 40% des effectifs de l'Office cantonal de la population (170 EPT en 2004; DE-VD).

\*\*\* Comptant 25 EPT (compris dans les 66.6): Agno, Bellinzona, Biasca, Faïdo, Locarno, Lugano, Mendrisio

Source: [http://www.ti.ch/di/di/sezs/urs/scheda\\_urs.asp?IDurs=1](http://www.ti.ch/di/di/sezs/urs/scheda_urs.asp?IDurs=1).

Certains cantons mettent les organigrammes des offices ou des services à disposition du public sur internet (BE, SG, TI, VS) sans pour autant présenter de détail, afin de pouvoir les comparer directement avec ceux du SPOP. La BADAC offre aussi un panorama des organisations cantonales, jusqu'au niveau des services, pour les années 2001, 2004<sup>18</sup>.

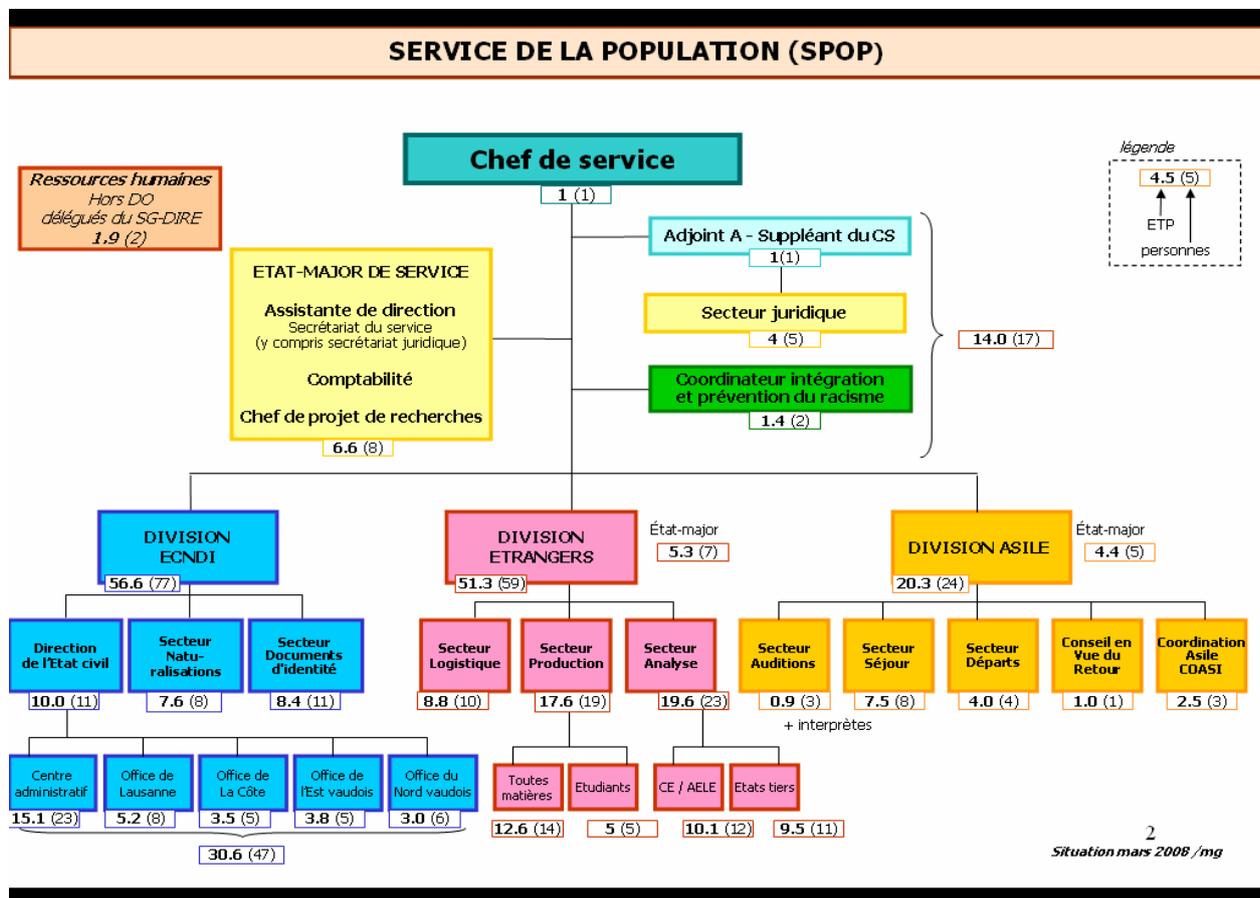
Nous présentons ci-après deux organigrammes livrés par le SPOP afin de mieux situer la répartition de ses propres tâches, tout en décrivant le niveau des ressources allouées, avant de passer à la comparaison intercantonale proprement dite.

Le premier organigramme (Fig. 29) décrit la structure et les effectifs du personnel de la division des étrangers au mois de mars 2008 (Total = 56,6 EPT, avec l'état-major). Nous remarquons que l'organisation est passablement hiérarchisée avec trois niveaux de compétence: directionnel, sectoriel et offices décentralisés ou sous-sectorialisés. La division des étrangers occupe environ 40% des effectifs du SPOP et elle

<sup>18</sup> Enquête BADAC 2004: [http://www.badac.ch/database/esac-v/frameReponse.php?R\\_QUESTION=20.1.28.3&F\\_S\\_ENTITE=&R\\_STANDARDISATION=C.0](http://www.badac.ch/database/esac-v/frameReponse.php?R_QUESTION=20.1.28.3&F_S_ENTITE=&R_STANDARDISATION=C.0) ; Enquête BADAC 2001: [http://www.badac.ch/database/esac-v/frameReponse.php?R\\_QUESTION=6.2.1.9&F\\_S\\_ENTITE=S.S&R\\_STANDARDISATION=D.0](http://www.badac.ch/database/esac-v/frameReponse.php?R_QUESTION=6.2.1.9&F_S_ENTITE=S.S&R_STANDARDISATION=D.0)

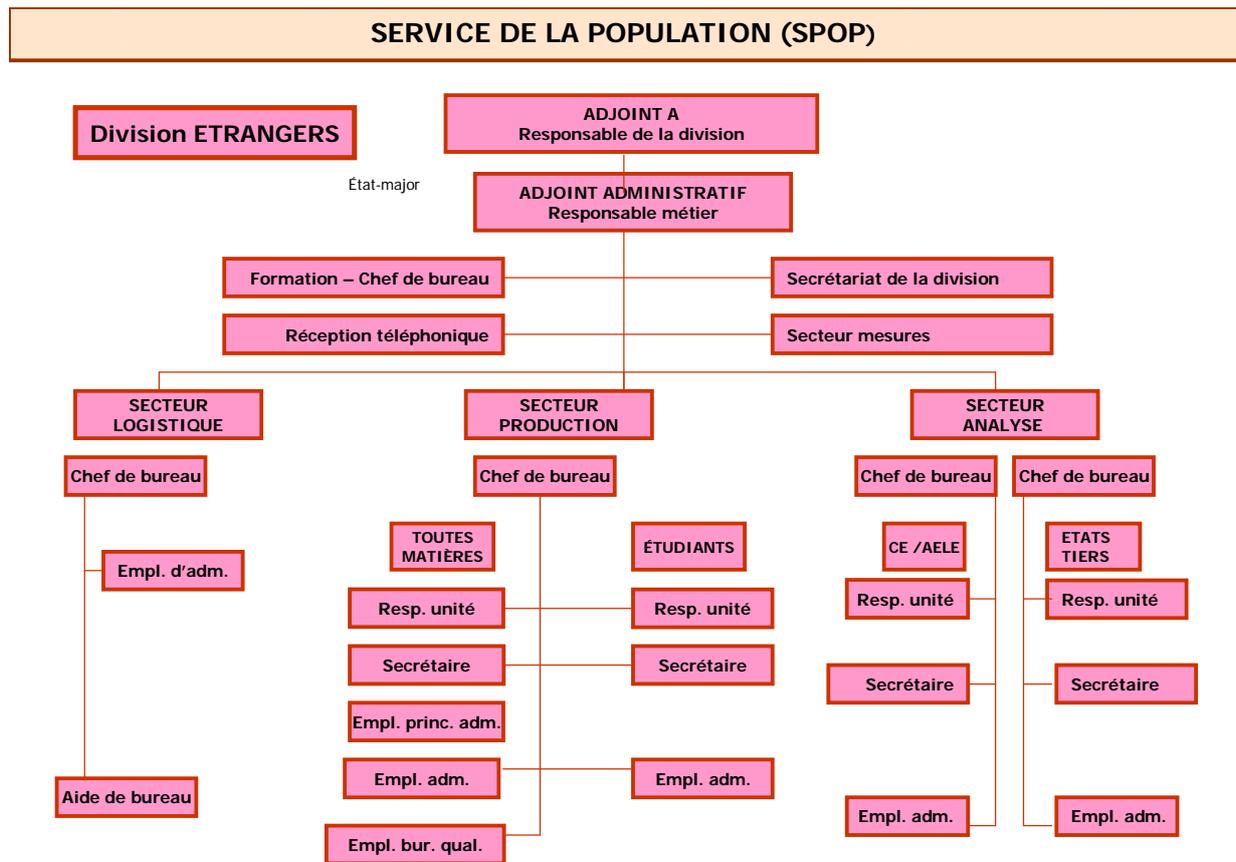
est composée de trois secteurs: logistique (8,8 EPT), production (17,6 EPT) et analyse (19,6 EPT). Le secteur de la production est scindé en deux catégories d'activité: « toutes matières » (12,6 EPT) et « étudiants » (5 EPT), marquant ainsi bien la spécificité vaudoise en termes de densité du réseau éducatif (pôle universitaire: UNIL+EPFZ + nombreuses écoles privées moins présentes dans les autres cantons). Le secteur « analyse » est, quant à lui, divisé par pays avec d'un côté les ressortissants de l'UE/AELE (10,1 EPT) et, de l'autre, les pays tiers (9,5 EPT). La répartition très similaire en termes d'EPT entre ces deux catégories de pays, confirmerait notre postulat d'un degré de difficulté plus élevé dans le traitement des dossiers des ressortissants des pays tiers malgré un nombre moins élevé de demandes.

Figure 29 Organigramme du SPOP, vue d'ensemble et niveau des effectifs (mars 2008)



Sources: Canton de Vaud: SPOP.

Figure 30 Organigramme du SPOP, zoom sur la division des étrangers (mars 2008)



Situation mars 2008 /mg

Sources: Canton de Vaud: SPOP.

### Profil des collaborateurs et formation

Les informations sur le personnel des services de migration ont pu être recueillies dans le cadre de l'enquête BADAC sur les effectifs et la charge de travail des services de migration, réalisée au mois d'août 2008 (EBSM ; cf. questionnaire en annexe). Malheureusement, le canton de Genève a finalement décidé de ne pas répondre au questionnaire, considérant qu'il n'était pas possible de comparer son organisation avec celle des autres cantons. Pour remédier à ce problème, nous avons décidé de construire une estimation en nous basant sur les chiffres obtenus dans le cadre de l'enquête BADAC 2004 répertoriant l'ensemble des services cantonaux, partant de l'hypothèse que les effectifs et l'organisation n'avaient pas trop variés depuis<sup>19</sup>.

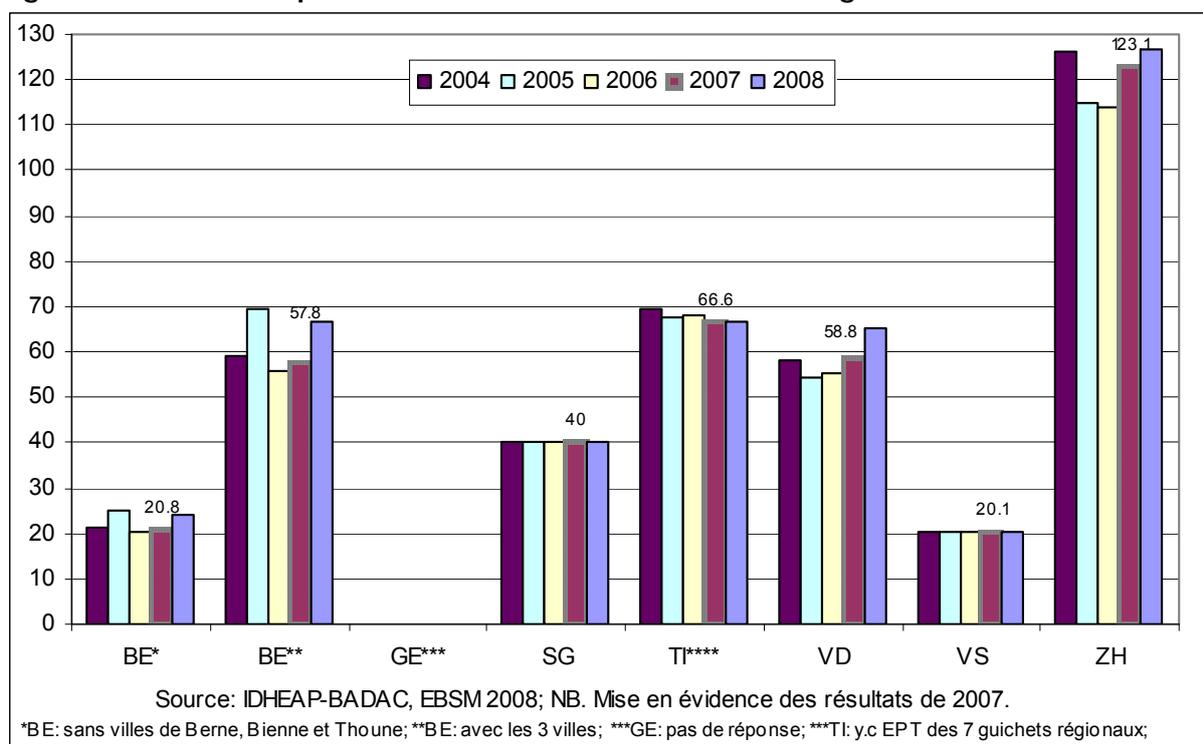
Le profil du personnel est à peu près partout le même, soit environ 9 employés de commerce ou « de bureau » sur 10 (dont 44% de « secrétaires » pour VD) et plutôt des universitaires dans les niveaux directionnels (essentiellement des juristes). La tendance est à

<sup>19</sup> Source: BADAC-ESAC04, [http://www.badac.ch/database/esac-v/frameReponse.php?R\\_QUESTION=20.1.28.3&F\\_S\\_ENTITE=&R\\_STANDARDISATION=C.0](http://www.badac.ch/database/esac-v/frameReponse.php?R_QUESTION=20.1.28.3&F_S_ENTITE=&R_STANDARDISATION=C.0)

l'engagement de nouveaux juristes pour régler les cas complexes (SG, VD). Les chefs de service soulignent l'importance de la formation du personnel, avec l'introduction d'une formation continue interne, fortement soutenue dans le cas de St-Gall.

Pour Berne, les chiffres fournis (20,8 EPT) sont également problématiques du fait de la politique de communalisation/régionalisation des services pour les trois plus grandes villes du canton (Berne, Bienne et Thoune). Le service cantonal n'a en effet pas été en mesure de livrer les informations manquantes, raison pour laquelle nous avons procédé à une extrapolation en tenant compte que 64% de la population étrangère résidait dans ces trois villes, ce qui nous a permis d'arriver à une estimation de 57,8 EPT<sup>20</sup>.

**Figure 31 Effectifs du personnel des services cantonaux de migrations en EPT 2004-2008**



Nos analyses confirment que le nombre d'EPT des SM est corrélé avec la taille de la population étrangère. Le canton de Vaud se situe avec 65,3 EPT en août 2008 au même niveau que le Tessin mais à peu près à la moitié des effectifs de Zurich (126,6 EPT). Pour le Tessin, le personnel des six guichets régionaux ou «*Uffici regionali degli stranieri*» (Agno, Bellinzona, Biasca, Faido, Locarno, Lugano, Mendrisio) est compris dans ce résultat. Précisons ici que les guichets pour le dépôt des demandes se trouvent normalement au niveau des communes, à l'exception de Genève et du Tessin où tout est cantonalisé. Dès lors, en dehors de Berne, de Genève et du Tessin, il faudrait encore ajouter les effectifs des préposés à la police des étrangers des communes pour obtenir des estimations

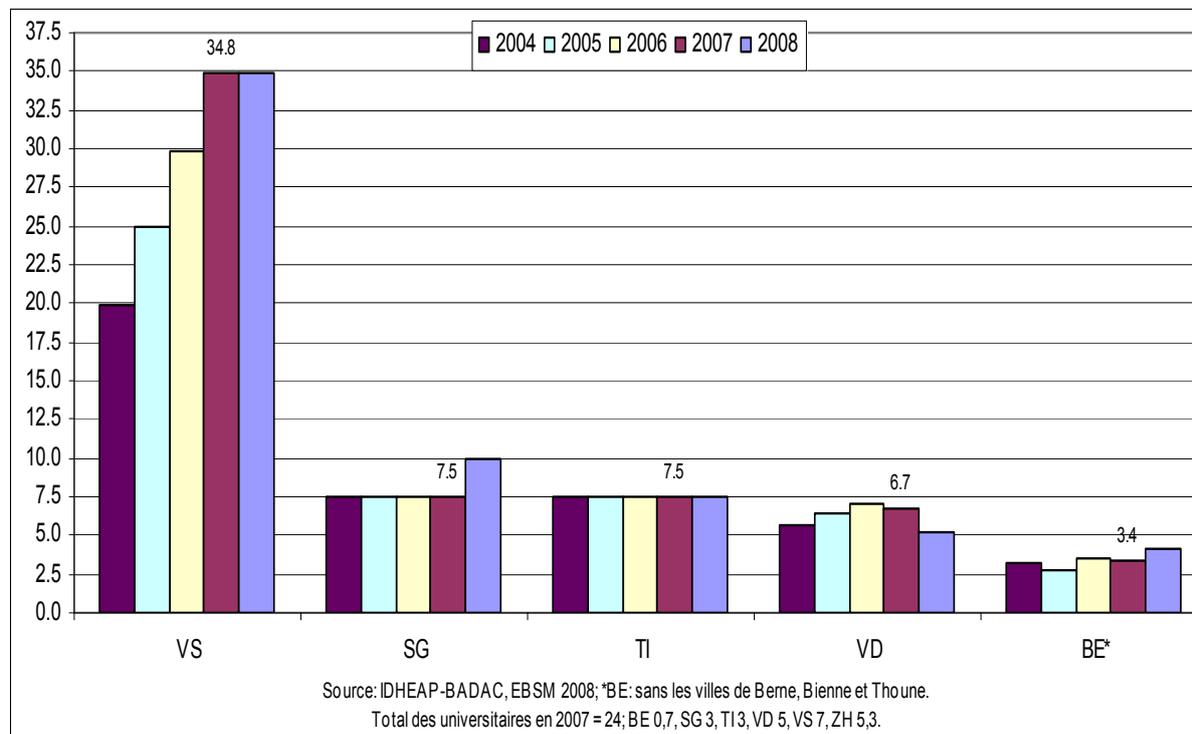
<sup>20</sup> Chiffres fournis par le canton de Berne. Donc, extrapolation sur la base de 20,8 EPT pour le canton + estimation pour les villes de Berne, Bienne et Thoune où réside 64% de la population étrangère:  $Eff_{tot} = (20.8 * 100) / 36 = 57.8$  EPT (Source: EBSM-BE).

complètes<sup>21</sup>.

Les effectifs des sept SM représentaient en 2007 0,8% du personnel de l'administration centrale cantonale (VD 0,6%<sup>22</sup>; BE 0,6%, GE 0,5%, SG 0,7%, TI 1,6%, VS 0,7%, ZH 1%).

La question de la formation du personnel a été posée en postulant que le taux d'universitaires pouvait améliorer l'efficacité et le rendement des services. Nous observons sur les deux graphiques suivants que le taux d'universitaires est très faible au sein des SM (moins de 10% des effectifs dans tous les cantons en 2008) à une exception près, celle du Valais (Fig. 32). Le Valais se distingue en effet par un taux très élevé d'universitaires (35%), avec une forte augmentation ces dernières années. Pour ce canton, le nombre de juristes est passé de 4 à 7 EPT entre 2004 et 2008 (Fig. 33) alors que pour le canton de Vaud, ce nombre est passé de 2 à 3,4 équivalents pleins-temps durant la même période.

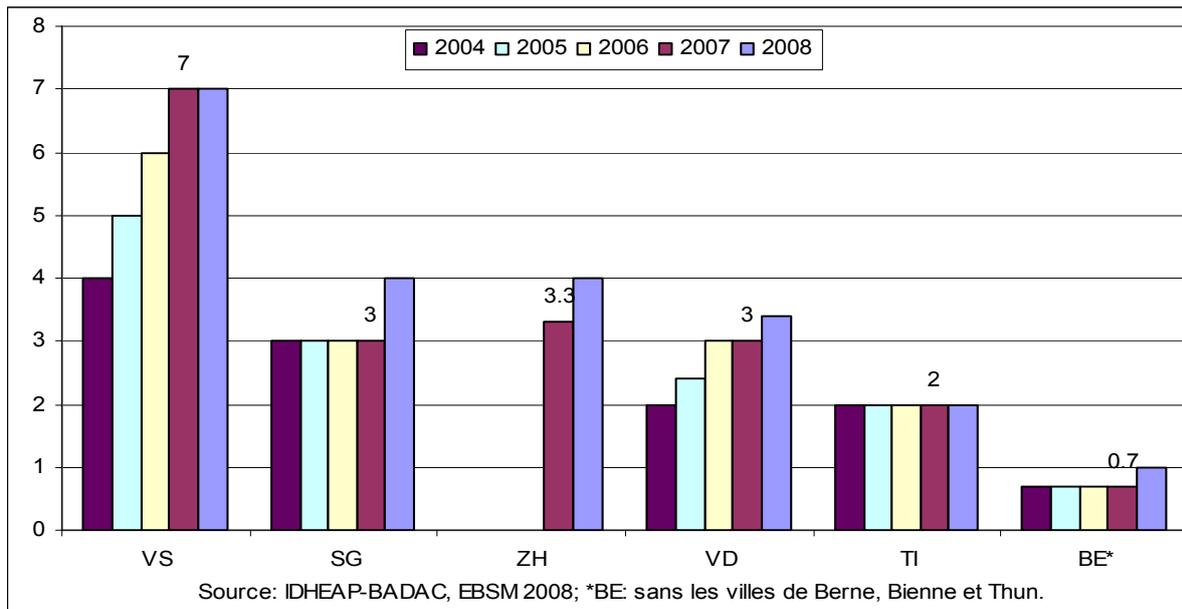
**Fig. 32 Taux d'universitaires parmi l'effectif des services cantonaux de migration 2004-2008 en %**



<sup>21</sup> Ces chiffres pourraient être recueillis dans le cadre d'une étude complémentaire. Le canton de Vaud évalue que chaque EPT équivaut à environ 1700 étrangers résidents, ce qui permettrait, par exemple, d'estimer les postes manquants permettant d'établir un tableau exhaustif. Différents modèles pourraient être développés sur la base des données disponibles.

<sup>22</sup> Et 1,3% du personnel de la fonction «Administration publique et tutelle des activités économiques». (Source : RFE-NOGA5, 7513A, calculs propres BADAC).

Figure 33 Nombre de juristes au sein des services cantonaux de migration en EPT



En outre, l'emploi de personnel auxiliaire avec contrat à durée déterminée semble être surtout une caractéristique vaudoise et aussi valaisanne. 10 à 15% des postes relèvent de ce statut dans le canton de Vaud et en Valais 50%! Le modèle valaisan est ainsi atypique, présentant d'une part une proportion élevée de personnel très qualifié et, d'autre part, d'employés très peu formés.

Il conviendrait également d'estimer l'ancienneté du personnel. D'après les données fournies par le SPOP, **l'âge moyen des collaborateurs est de 42 ans pour la division des étrangers et de 32 ans à l'engagement**, soit une ancienneté moyenne de 10 ans. Selon la BADAC, ces chiffres sont proches de l'administration centrale vaudoise (43 ans) et de la moyenne des 26 cantons (44 ans)<sup>23</sup>. Il serait intéressant d'analyser également la répartition selon le sexe, la fonction et le niveau de qualification, ainsi que le taux d'absences, ce dernier pouvant être relativement élevé<sup>24</sup>.

### Mission, activités et charge de travail

Afin d'assurer la comparabilité des données, la description détaillée de la mission et des activités de la *Division des étrangers* du SPOP a été envoyée aux autres cantons. La tâche centrale a été définie ainsi: «*Examiner et régler le statut administratif (en Suisse) de la population étrangère, en application de la Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), ainsi que de ses ordonnances d'application et de l'Accord sur la Libre Circulation des Personnes entre la Suisse et l'UE et son annexe 1 (y compris son protocole d'extension)*». Voici le texte:

<sup>23</sup> Âge moyen des employés de l'administration centrale:

[http://www.badac.ch/bd\\_sp/main.php?abs=canton\\_x&code=C3.21&annee=max&arg=&lang=Fr](http://www.badac.ch/bd_sp/main.php?abs=canton_x&code=C3.21&annee=max&arg=&lang=Fr)

<sup>24</sup> Pouvant atteindre 15%: «bisogna calcolare un'assenza giornaliera del personale pari al 15%, a causa di malattia e/o congedi» (Source: SM du canton du Tessin).

**Figure 34 Mission et activités accomplies par la Division des étrangers du SPOP**  
(au 31.8.2008)

<p><b>Autorisation de séjour (L, B, G)</b> Analyser et statuer sur les demandes d'autorisation de séjour déposées par les étrangers souhaitant:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Travailler ;</li> <li>• Étudier ;</li> <li>• Séjourner sur le territoire cantonal.</li> </ul> <p>Analyser et statuer sur les demandes de prolongation des dites autorisations. Analyser et statuer sur les demandes de transformation des dites autorisations.</p>
<p><b>Autorisation d'établissement (C)</b> Analyser et statuer sur les demandes d'autorisation d'établissement, de même que sur leur prolongation.</p>
<p><b>Gestion du séjour</b> Examiner la poursuite du séjour des étrangers au bénéfice d'une autorisation valable lors de la réception d'informations susceptibles de remettre en cause leur droit à séjourner dans le canton (rapports de police, jugements pénaux, rupture de l'union conjugale, ...).</p>
<p><b>Recours</b> Traiter les déterminations sur recours.</p>
<p><b>Départs / renvois</b> Contrôler le départ au terme du délai imparti pour quitter la Suisse, mandater la police pour l'exécution du renvoi. Mise en œuvre des mesures de contrainte (LMC). Transmettre à l'ODM les propositions d'interdiction d'entrée en Suisse (IES).</p>
<p><b>Autorisation pour musiciens de rue</b> Délivrer les autorisations pour musiciens de rue.</p>
<p><b>Clandestins</b> Traiter les affaires liées aux personnes étrangères en situation irrégulière (y compris les demandes de régularisation).</p>
<p><b>Visa et documents de voyages pour étrangers</b> Traiter les demandes de document de voyage pour étrangers. Délivrer, après examen, les visas de retour aux étrangers en faisant la demande. Prolonger des visas touristiques/affaires.</p>
<p><b>Autorisation d'absence</b> Traiter les demandes d'absence de Suisse</p>
<p><b>Informier</b> Renseigner les administrés et les différents partenaires sur les procédures et le suivi des demandes. Informier nos partenaires sur les modifications de pratique induites par l'évolution du cadre légal, des sensibilités politiques et/ou des modifications de procédures.</p>
<p><b>Gestion des données</b> Gérer, au niveau du système d'information fédéral, les données relatives aux étrangers séjournant sur le territoire cantonal.</p>

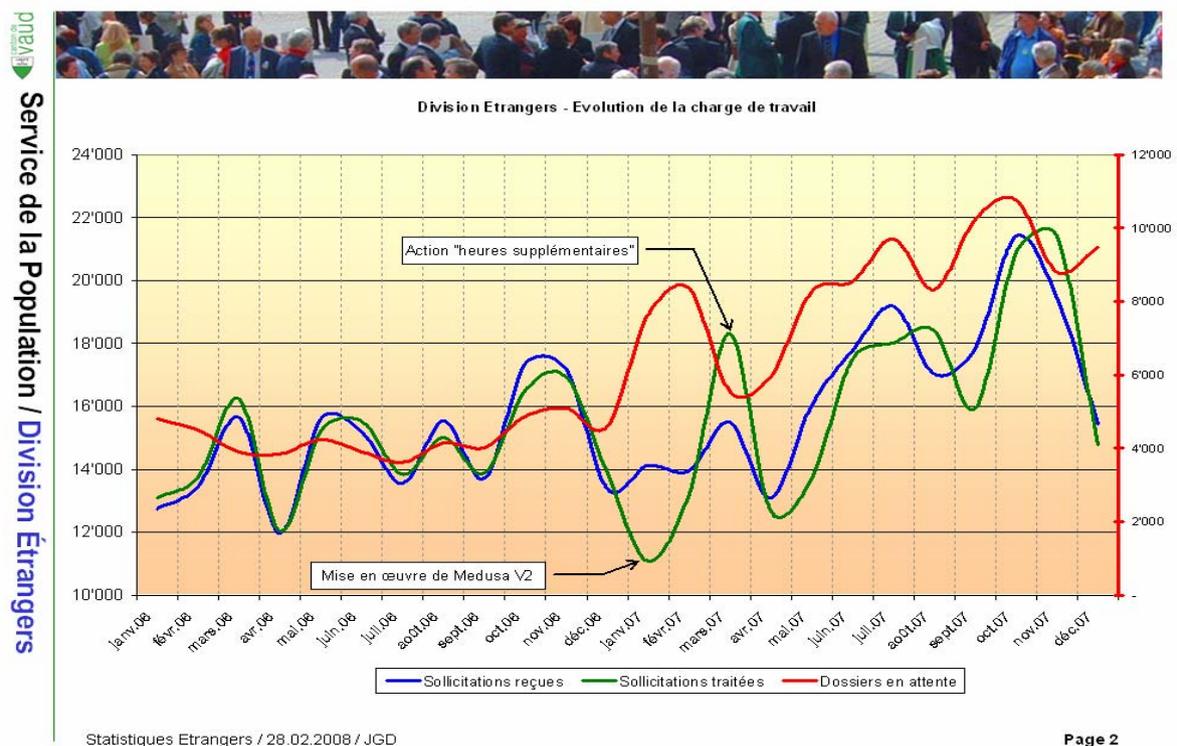
Source: Canton de Vaud, SPOP-DE 2008 (version allemande en annexe)

Il n'était pas possible d'obtenir des informations pour toutes ces activités et pour chaque canton, raison pour laquelle nous avons sélectionné un choix de questions tout en recourant aux statistiques disponibles auprès de l'ODM. En accord avec le SPOP, nous avons décidé de retenir les chiffres relatifs aux octrois, aux renouvellements / prolongations et aux mutations nous permettant de comparer la charge de travail par canton. En 2006, 158'800 autorisations ont été délivrées en Suisse en vue de l'exercice d'une activité lucrative et 584'700 visas accordés (La

Confédération en bref 2008: 58). Ces chiffres donnent une idée générale de l'activité des 26 services cantonaux de migration. Mais qu'observe-t-on au niveau vaudois et des cantons sélectionnés dans notre enquête?

Prenons tout d'abord les chiffres produits par la division des étrangers du canton de Vaud afin d'estimer l'évolution de la charge mensuelle de travail. Les figures 35 et 36 montrent la tendance entre janvier 2006 et décembre 2007, des sollicitations reçues et traitées, des dossiers en attente ainsi que du nombre de permis contrôlés. On observe une saisonnalisation des activités, avec des pics en février-mars, juin et surtout novembre avec une sérieuse augmentation depuis début janvier 2007. On constate également une rupture en janvier-février 2007 due à des mesures administratives qui ont eu des effets: «mise en œuvre de Medusa V2», suivie par « action heures supplémentaires », ayant permis de traiter un grand nombre de demandes et de réduire ainsi le nombre des dossiers en attente.

**Figure 35 Sollicitations reçues, traitées et dossiers en attente dans le canton de Vaud (janvier 2006-décembre 2007)**



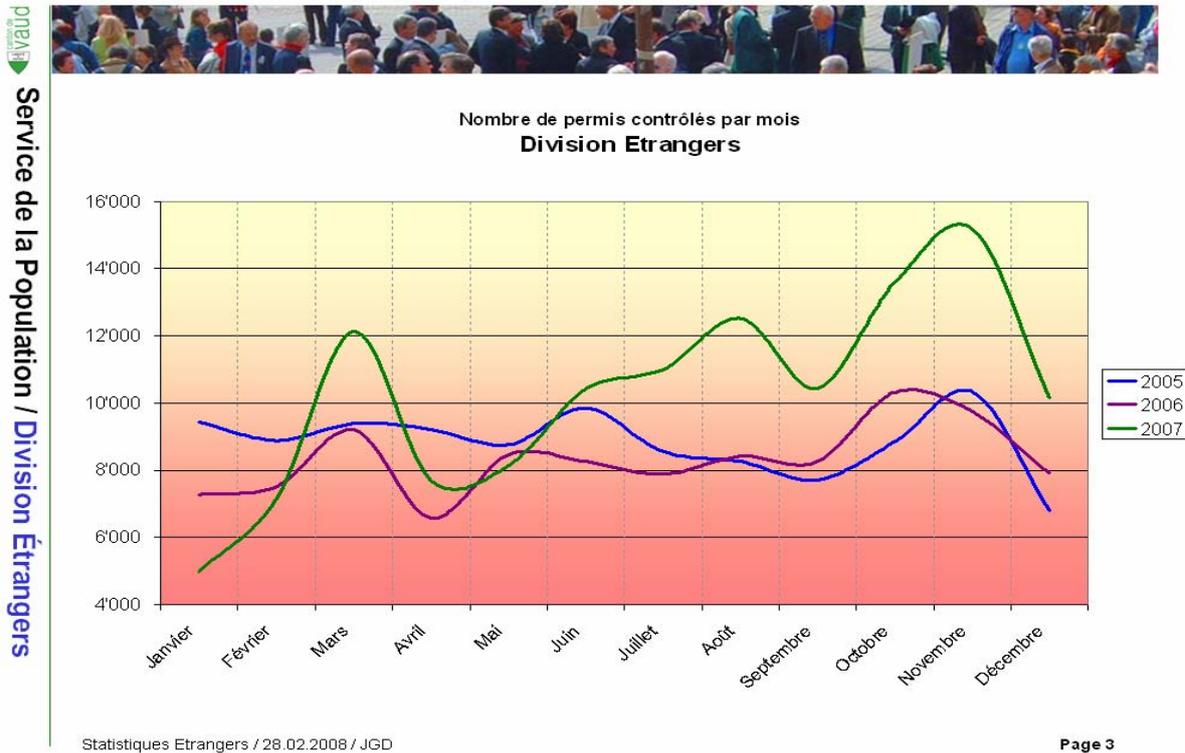
← / \ ≡ →

Source: Canton de Vaud, SPOP 2008.

**NB1** «Mise en œuvre de Medusa V2 »: amélioration importante de l'application informatique interne de gestion des étrangers et des requérants d'asile;

**NB2** Action « heures supplémentaires »: opération menée de janvier à avril 2007 consistant à demander aux gestionnaires de dossiers de la division Etrangers, sur une base volontaire, de faire un certain nombre d'heures supplémentaires afin de rattraper une partie des retards de traitement. Opération répétée au cours du premier semestre de l'année 2009, mais limitée aux samedis.

**Figure 36 Nombre de permis contrôlés par mois dans le canton de Vaud (janvier-décembre 2005-2007)**



Source: Canton de Vaud, SPOP 2008.

Autre constat: la courbe des sollicitations reçues suit de près celle des demandes traitées, amenant à penser que la majeure partie des tâches est réglée rapidement. On constate que les dossiers «en attente» ont tendance à croître pendant les périodes de vacances et de rentrées universitaires. Ainsi, il est permis de se demander si les dossiers ne pourraient pas être mieux redistribués entre collaborateurs lors de vacances, de congés et/ou de maladies. Une autre approche pratiquée à St-Gall consiste à assurer une formation continue des collaborateurs étant ainsi à même de traiter et résorber tous les types de dossiers simultanément (polyvalence), mesure qui motiverait le personnel tout en réduisant l'absentéisme. Une autre solution, plus contraignante, consisterait à assurer une permanence ou un renforcement lors d'afflux prévisibles de demandes, par exemple lors des rentrées universitaires. Cette mesure pourrait être réglée par exemple par l'annualisation des horaires (plus grande flexibilité pour les collaborateurs), l'introduction d'une compensation pour les heures supplémentaires réalisées ou encore par l'engagement de personnel temporaire pour régler les tâches les plus simples. Il ressort toutefois des interviews téléphoniques qu'une « politique du juste milieu », entre trop grande spécialisation du personnel et caractère trop généraliste (polyvalent) est de mise. L'expérience vaudoise semble démontrer que la polyvalence n'est pas la panacée, tout en relevant que les retards ne sont pas dus à une mauvaise utilisation des ressources mais à l'explosion des demandes.

## Mouvements enregistrés et évolution par canton (2002-2007)

En termes absolus, 896'000 mouvements ont été enregistrés dans le SYMIC par les sept cantons en 2007, soit 278'000 octrois de permis, 332'000 renouvellements/prolongations et 286'000 mutations. Le canton de Vaud, troisième par la taille de sa population, arrive en deuxième position derrière Zurich en termes d'octrois et de renouvellements mais troisième pour le nombre de mutations derrière Genève (Fig. 37). Le volume des mouvements enregistrés dans le SYMIC, selon le genre, pour les sept cantons retenus est la suivante<sup>25</sup>:

---

<sup>25</sup> Nous tenons à préciser que les chiffres que nous avons reconstitués, sur la base des tableaux standards de l'ODM (T6.90), ne correspondent pas forcément aux chiffres annuels compilés à la main par le SPOP, vu que nous avons dû harmoniser la méthode pour chaque année et pour les sept cantons, l'ODM livrant que des données partiellement harmonisées sous forme de tableaux excel. Voici le détail des trois rubriques présentes dans le SYMIC relatives aux genres de mouvements enregistrés et ventilés selon le statut de la population et le type de permis:

**\*\*OCTROIS:**

- 001 Naissances
- 002 Arrivée de l'étranger
- 005 Arrivée d'un autre canton, avec changement de statut (entrée en Suisse)
- 006 Arrivée d'une autre commune du même canton, avec changement de statut (entrée en Suisse)
- 007 Changement de statut, sans changement de la commune (entrée en Suisse)
- 008 Changement de statut, de frontaliers (entrée en Suisse)
- 022 Arrivée d'un autre canton, avec changement de statut (autre augmentation)
- 024 Changement de statut, sans changement de la commune (autre augmentation)
- 080 Arrivée d'un autre canton, sans changement de statut
- 081 Arrivée d'un autre canton, avec changement de statut (sans 082 et 089)
- 082 Arrivée d'un autre canton, avec changement de statut à la pop. rés. perm. étr. (entrées en Suisse)
- 101 Arrivée d'une autre commune du même canton, avec changement de statut (sans 102 et 109)
- 102 Arrivée d'une autre commune du même canton, avec changement statut pop. rés. perm.étr. (entrée en Su)
- 141 Changement de statut, sans changement de la commune (sans 142 et 149)
- 142 Changement de statut de la population résidente permanente étrangère, sans changement de la commune (entrée en Suisse)
- 301 Première autorisation frontalière
- 304 Changement de statut, d'un autre groupe d'étrangers (première autorisation frontalière)

**\*\*\*RENOUVELLEMENTS, PROLONGATIONS**

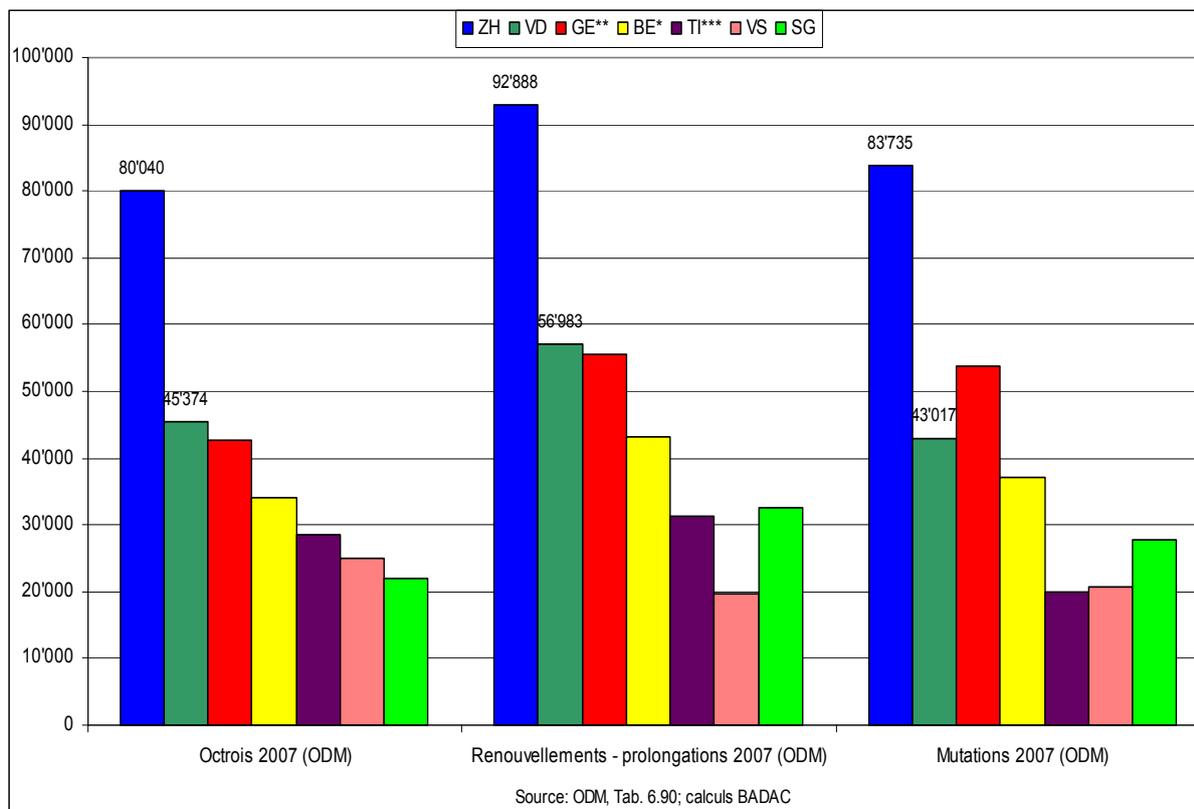
- 180 Renouvellement KA>=12mois, UE/AELE (exceptionnellement KA>4<12mois, UE/AELE)"
- 181 Prolongations
- 303 Renouvellement d'un permis frontalier

**\*\*\*\*MUTATIONS pour:**

- 100 Arrivée d'une autre commune du même canton, sans changement de statut"
- 156 Changement du code d'admission, sans changement de statut"
- 160 Changement d'adresse à l'intérieur de la commune
- 185 Prise d'emploi
- 191 Changement d'emploi
- 192 Abandon de l'activité professionnelle
- 196 Changement du but du séjour
- 312 Changement d'emploi dans un autre canton
- 314 Changement d'emploi dans une autre commune du même canton
- 316 Changement d'emploi à l'intérieur de la même commune.

Sources: ODM-SYMIC.

**Figure 37 Total des mouvements enregistrés selon le genre et le canton 2007**



Cette figure révèle que la division des étrangers du SPOP a délivré 45'374 permis en 2007, qu'il a procédé à 56'983 renouvellements ou prolongations de permis et effectué 43'017 mutations d'adresses. Ainsi, le nombre total de mouvements enregistrés s'élève-t-il à 145'374, en augmentation par rapport à 2006, mais en net recul par rapport à 2002.

Figure 38 Genre de mouvement dans le SYMIC selon le type d'autorisation et le groupe d'étrangers\* - Vaud (2002-2007)

Mouvements dans le SYMIC	Groupe d'étrangers	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Var. 07/02 (en %)	
<b>OCTROIS</b>	Permis "C"	UE/AELE	4'401	3'763	3'612	3'324	3'972	7'031	59.8
		LSEE/OLE	3'279	3'017	2'905	2'615	3'090	2'784	-15.1
	Permis "Ci"	UE/AELE	19	14	17	13	9	10	-47.4
		LSEE/OLE	10	12	12	13	19	16	60.0
	Permis "B"	UE/AELE	6'881	8'341	7'838	7'759	9'227	14'532	111.2
		LSEE/OLE	7'850	6'963	6'940	6'573	6'220	6'765	-13.8
	Permis "L"	UE/AELE	11'595	10'651	10'582	9'992	12'682	8'174	-29.5
		LSEE/OLE	3'462	3'031	3'200	3'669	2'982	2'349	-32.1
	Permis "G"	UE/AELE	2'224	2'044	2'128	2'515	2'821	3'703	66.5
		LSEE/OLE	13	19	25	16	8	10	-23.1
<b>Total Octrois</b>	<b>UE/AELE</b>	<b>25'120</b>	<b>24'813</b>	<b>24'177</b>	<b>23'603</b>	<b>28'711</b>	<b>33'450</b>	<b>33.2</b>	
<b>Total Octrois</b>	<b>LSEE/OLE</b>	<b>14'614</b>	<b>13'042</b>	<b>13'082</b>	<b>12'886</b>	<b>12'319</b>	<b>11'924</b>	<b>-18.4</b>	
<b>Total octrois</b>		<b>39'734</b>	<b>37'855</b>	<b>37'259</b>	<b>36'489</b>	<b>41'030</b>	<b>45'374</b>	<b>14.2</b>	
<b>RENOUVELLEMENTS PROLONGATIONS</b>	Permis "C"	UE/AELE	32'459	31'750	28'878	13'810	613	17'936	-44.7
		LSEE/OLE	7'783	8'327	8'974	8'838	8'927	8'840	13.6
	Permis "Ci"	UE/AELE	17	30	24	24	31	26	52.9
		LSEE/OLE	22	17	26	17	27	20	-9.1
	Permis "B"	UE/AELE	13'827	6'574	1'696	1'779	2'385	4'025	-70.9
		LSEE/OLE	20'302	20'516	20'365	19'284	19'302	18'288	-9.9
	Permis "L"	UE/AELE	303	1'063	3'683	5'095	6'885	3'560	1074.9
		LSEE/OLE	1'788	1'735	1'680	1'628	1'456	803	-55.1
	Permis "G"	UE/AELE	6'915	3'008	2'304	114	285	3'474	-49.8
		LSEE/OLE	13	10	23	20	21	11	-15.4
<b>Total renouvel. / prolongation</b>	<b>UE/AELE</b>	<b>53'521</b>	<b>42'425</b>	<b>36'585</b>	<b>20'822</b>	<b>10'199</b>	<b>29'021</b>	<b>-45.8</b>	
<b>Total renouvel. / prolongation</b>	<b>LSEE/OLE</b>	<b>29'908</b>	<b>30'605</b>	<b>31'068</b>	<b>29'787</b>	<b>29'733</b>	<b>27'962</b>	<b>-6.5</b>	
<b>Total renouvel. / prolongation</b>		<b>83'429</b>	<b>73'030</b>	<b>67'653</b>	<b>50'609</b>	<b>39'932</b>	<b>56'983</b>	<b>-31.7</b>	
<b>TOTAL OCTROIS + RENOUEL./PROL.</b>		<b>123'163</b>	<b>110'885</b>	<b>104'912</b>	<b>87'098</b>	<b>80'962</b>	<b>102'357</b>	<b>-16.9</b>	
<b>MUTATIONS</b>	Permis "C"	UE/AELE	18'395	19'623	22'192	9'126	6'758	11'084	-39.7
		LSEE/OLE	6'314	6'201	7'999	4'759	5'190	3'925	-37.8
	Permis "Ci"	UE/AELE	11	8	9	6	11	6	-45.5
		LSEE/OLE	11	7	6	10	8	6	-45.5
	Permis "B"	UE/AELE	7'417	4'925	5'014	4'457	5'344	8'164	10.1
		LSEE/OLE	15'614	13'381	14'093	12'118	13'188	12'270	-21.4
	Permis "L"	UE/AELE	1'198	1'899	3'896	4'377	5'600	3'643	204.1
		LSEE/OLE	2'024	1'879	1'897	1'897	1'861	1'102	-45.6
	Permis "G"	UE/AELE	1'862	1'526	1'498	1'771	2'232	2'811	51.0
		LSEE/OLE	5	5	6	7	9	6	20.0
<b>Total mutations</b>	<b>UE/AELE</b>	<b>28'883</b>	<b>27'981</b>	<b>32'609</b>	<b>19'737</b>	<b>19'945</b>	<b>25'708</b>	<b>-11.0</b>	
<b>Total mutations</b>	<b>LSEE/OLE</b>	<b>23'968</b>	<b>21'473</b>	<b>24'001</b>	<b>18'791</b>	<b>20'256</b>	<b>17'309</b>	<b>-27.8</b>	
<b>Total mutations</b>		<b>52'851</b>	<b>49'454</b>	<b>56'610</b>	<b>38'528</b>	<b>40'201</b>	<b>43'017</b>	<b>-18.6</b>	
<b>TOTAL OCTROIS + RENOUELLEMENTS/ PROLONGATIONS + MUTATIONS</b>		<b>176'014</b>	<b>160'339</b>	<b>161'522</b>	<b>125'626</b>	<b>121'163</b>	<b>145'374</b>	<b>-17.4</b>	

Source: ODM-SYMIC, tableau 6.90; calculs propres et harmonisation BADAC.

\*Mouvements de la population résidente étrangère par canton de résidence et des frontaliers/-ères par canton de travail.

Relevons encore une augmentation marquée au niveau des octrois depuis 2006 tant en valeur absolue que relative (Fig.38.1 et 38.2), alors que les renouvellements/prolongations ainsi que les mutations suivent un mouvement inverse, avant de rebondir en 2007. Il s'agit d'une évolution attendue, liée à la simplification des procédures ainsi qu'à l'abandon des contingents pour l'UE-17/AELE.

Figure 38.1  
**Total des mouvements dans le SYMIC selon le genre, Vaud 2002-2007 (N)**

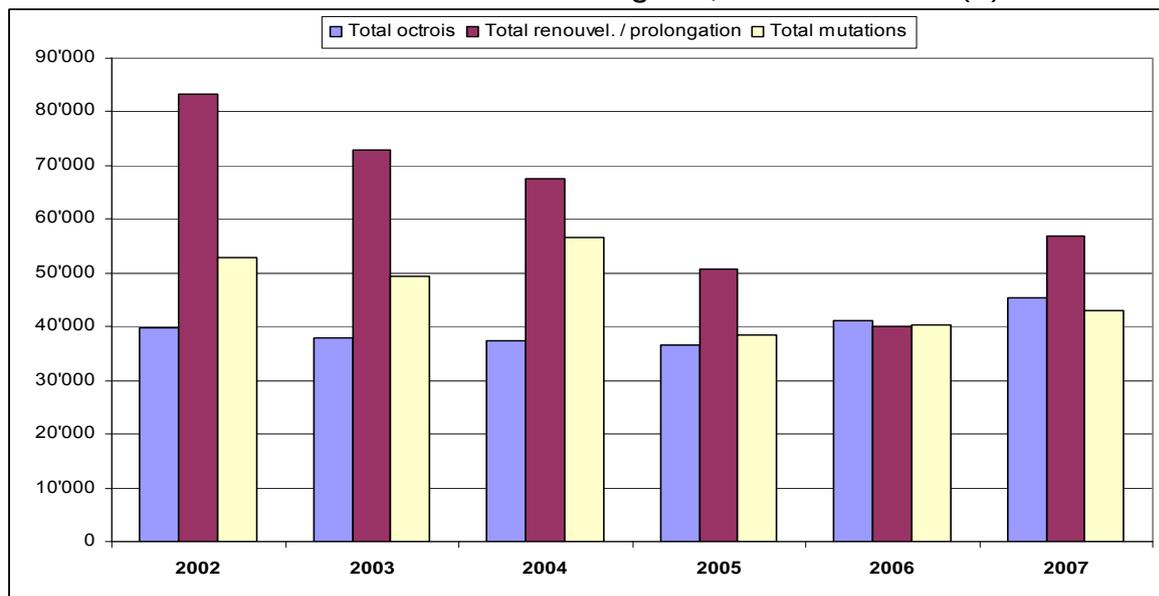
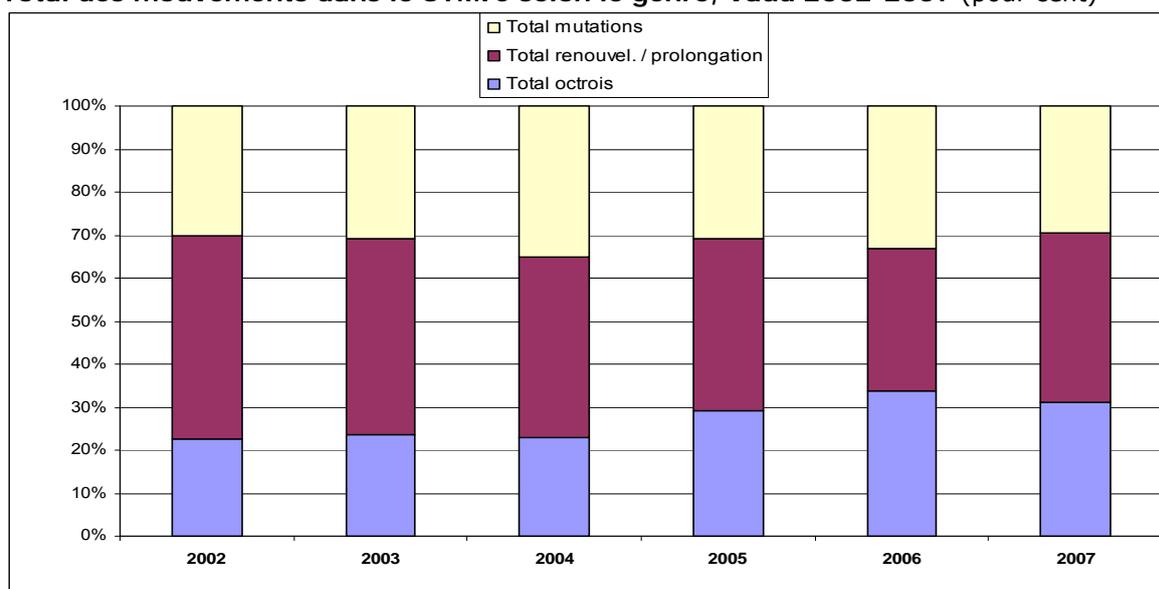


Figure 38.2  
**Total des mouvements dans le SYMIC selon le genre, Vaud 2002-2007 (pour cent)**



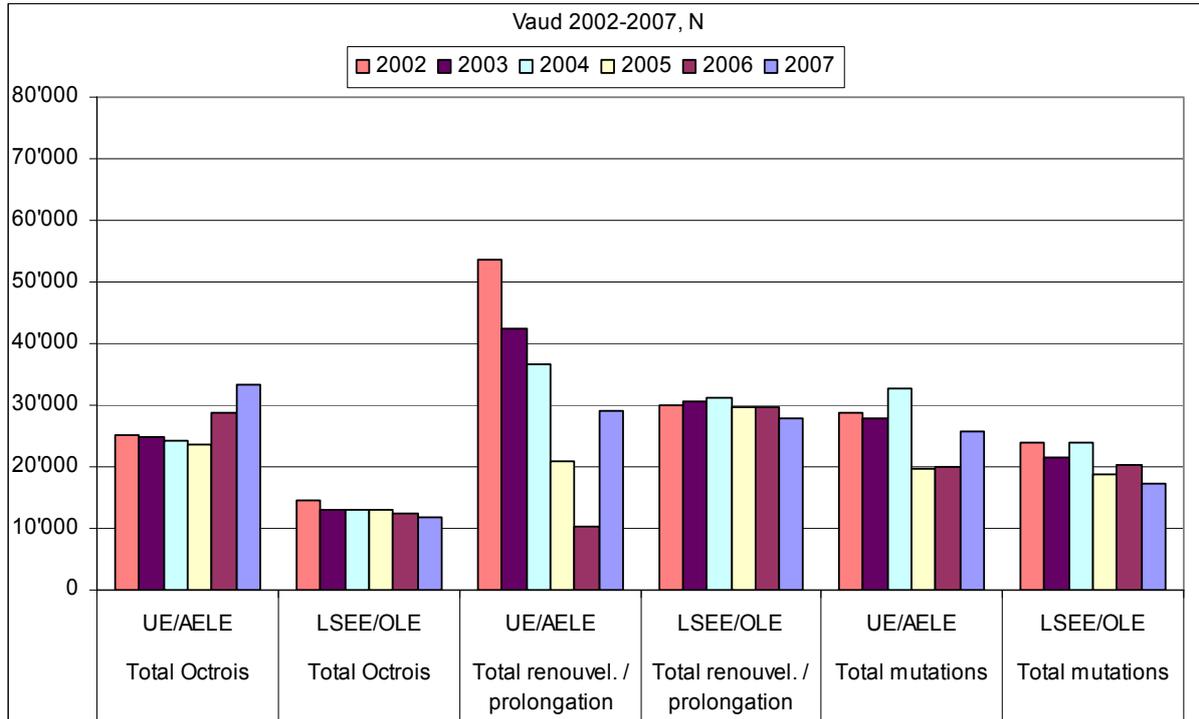
Source: ODM-SYMIC, tableau 6.90; calculs propres et harmonisation BADAC

Les sept graphiques suivants (Fig. 39.1 à 39.7) permettent de comparer les mouvements enregistrés pour Vaud avec ceux des autres cantons, listés après Zurich dans l'ordre alphabétique.

Ils présentent l'évolution du travail selon le genre de mouvement et l'origine pour deux groupes d'étrangers (UE/AELE; LSEE/OLE: «pays tiers») par canton. Nous avons délibérément introduit la même échelle sur tous les graphiques avec un maximum fixé à 80'000 afin de pouvoir comparer le volume de travail effectif d'un canton à l'autre.

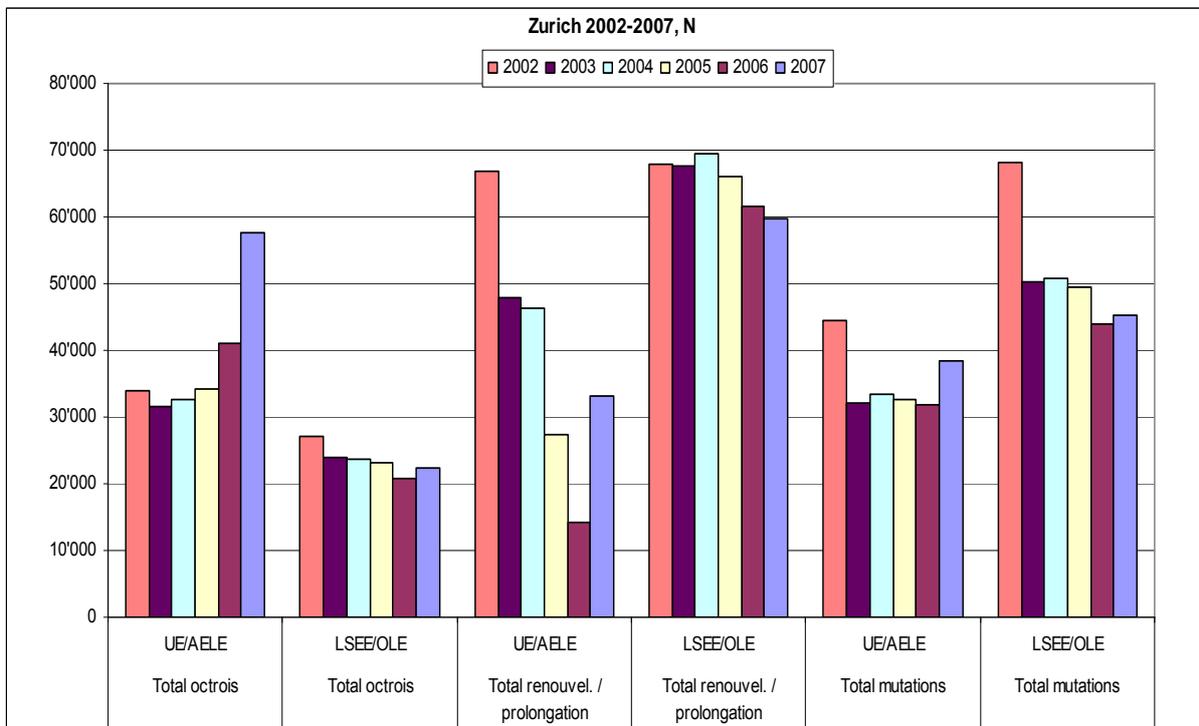
Figure 39 Genre de mouvement dans le SYMIC selon le groupe d'étrangers et le canton (2002-2007)

Figure 39.1 Vaud



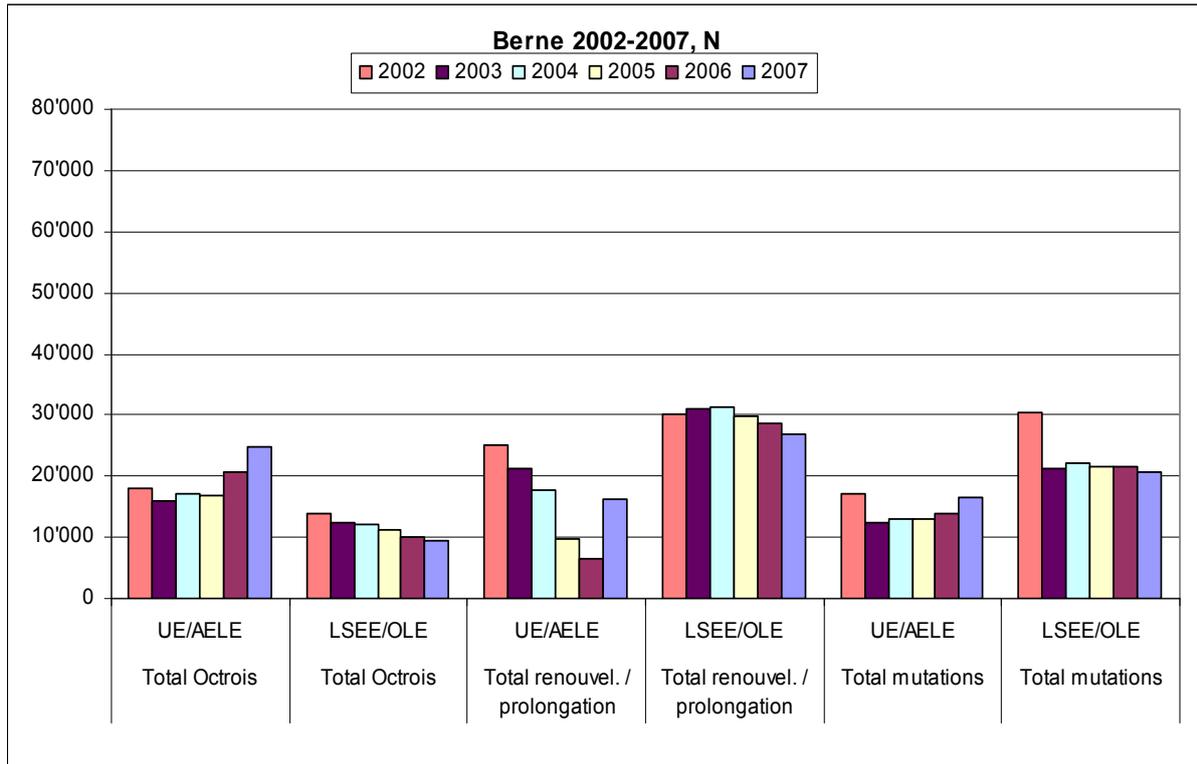
Source: ODM, tableaux 6.90; harmonisation BADAC

Figure 39.2 Zurich



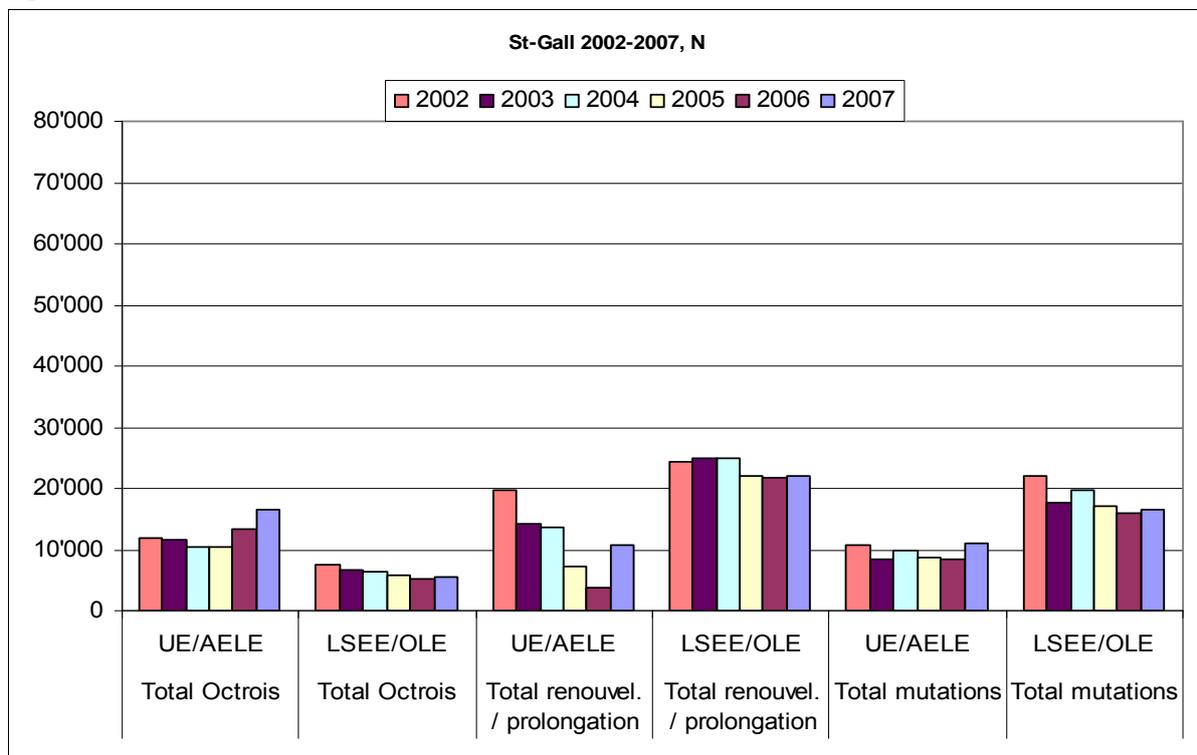
Source: ODM, tableaux 6.90; harmonisation BADAC

Figure 39.3 Berne



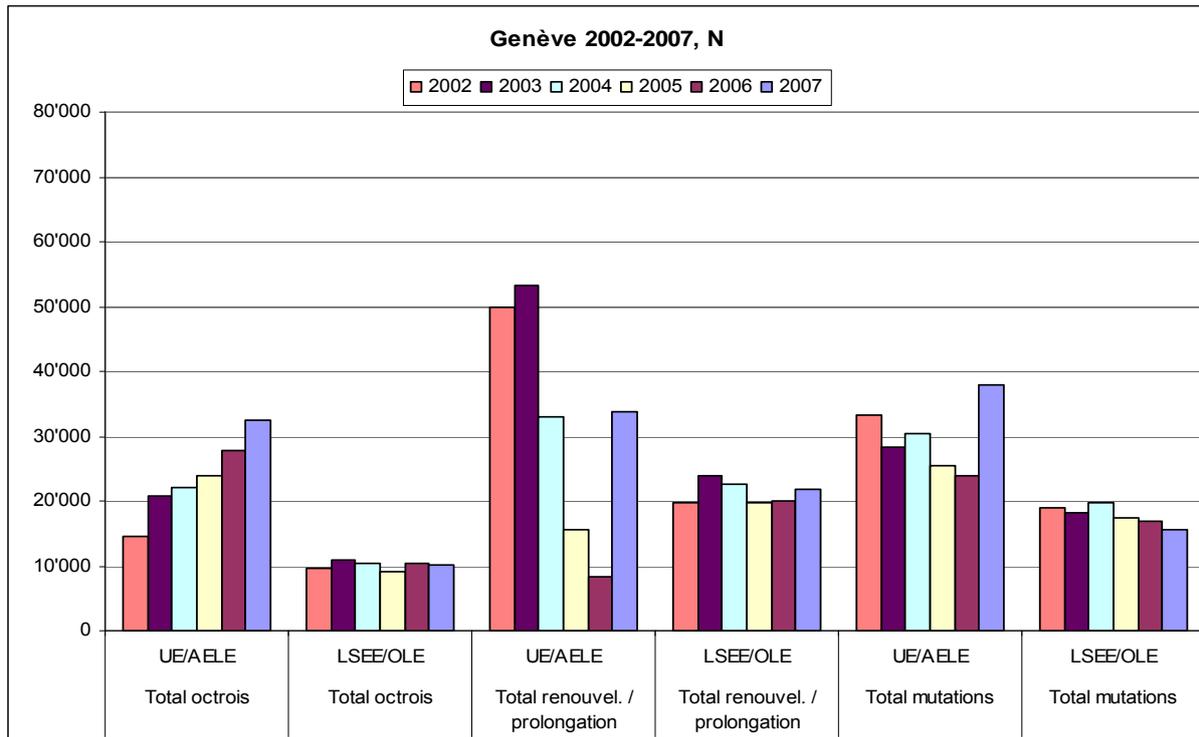
Source: ODM, tableaux 6.90; harmonisation BADAC

Figure 39.4 St-Gall



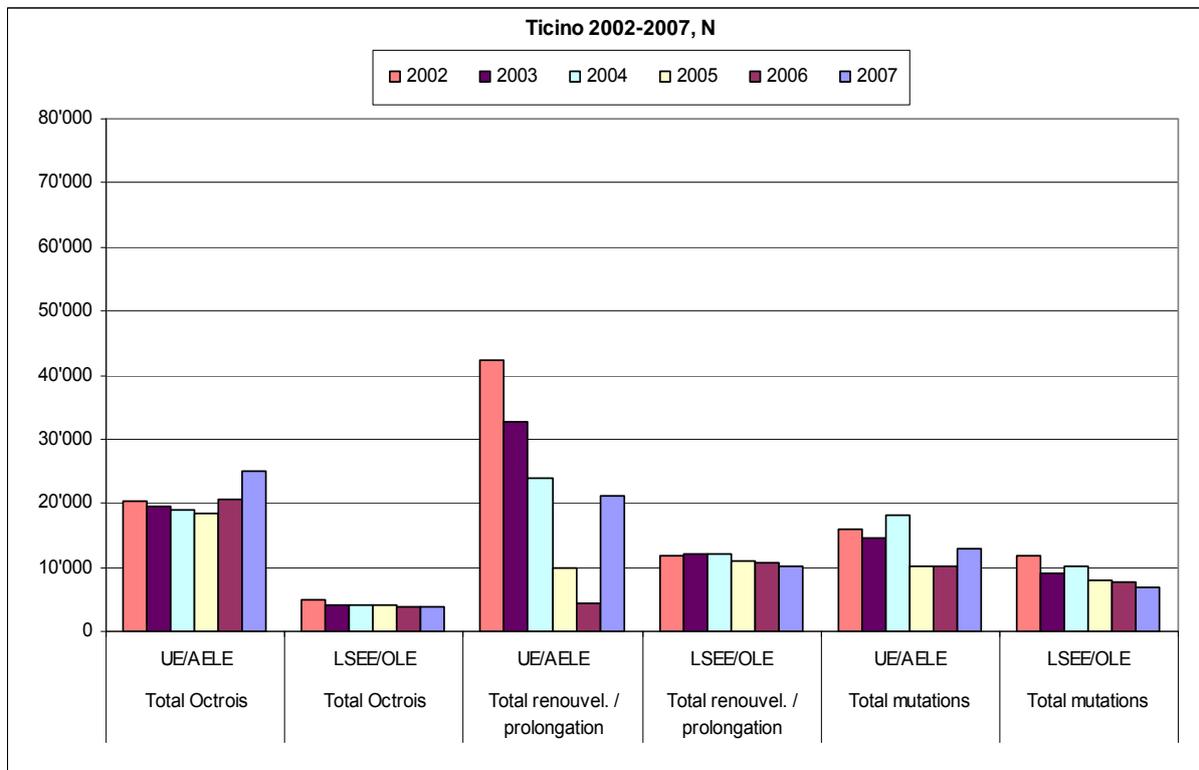
Source: ODM, tableaux 6.90; harmonisation BADAC

Figure 39.5 Genève



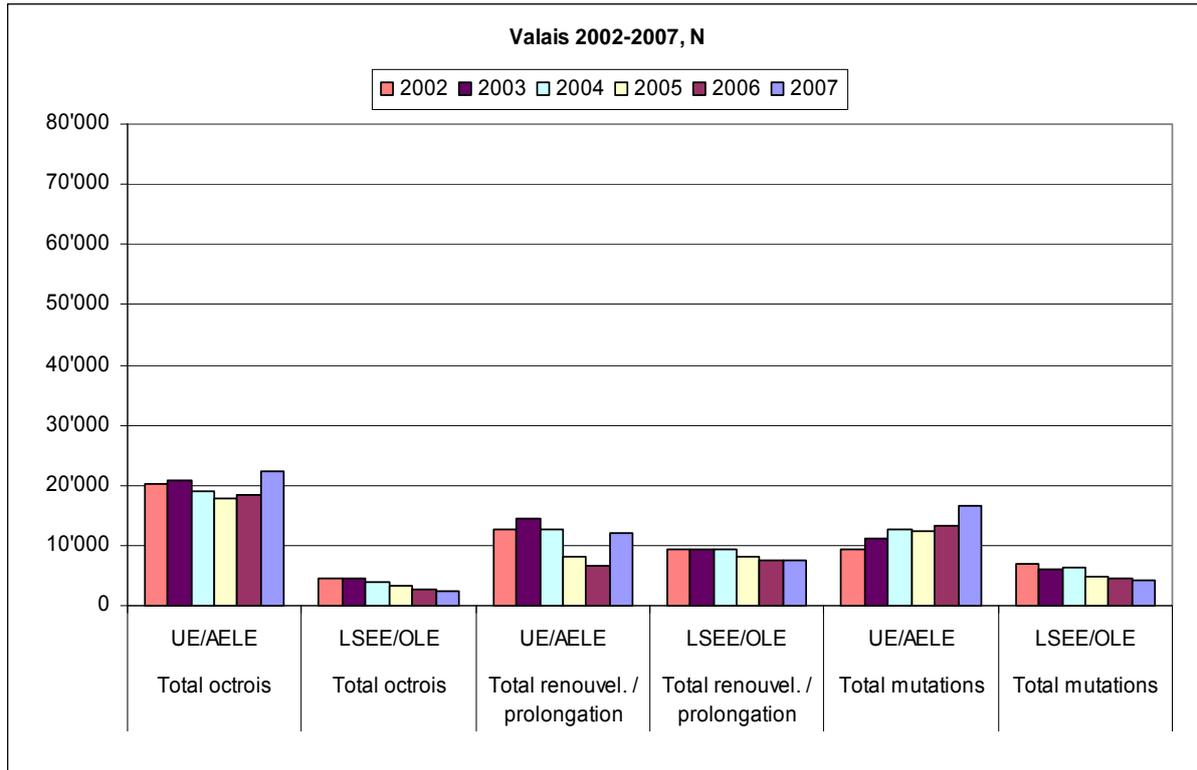
Source: ODM, tableaux 6.90; harmonisation BADAC

Figure 39.6 Ticino



Source: ODM, tableaux 6.90; standardisation BADAC

Figure 39.7 Valais



Source: ODM, tableaux 6.90; standardisation BADAC

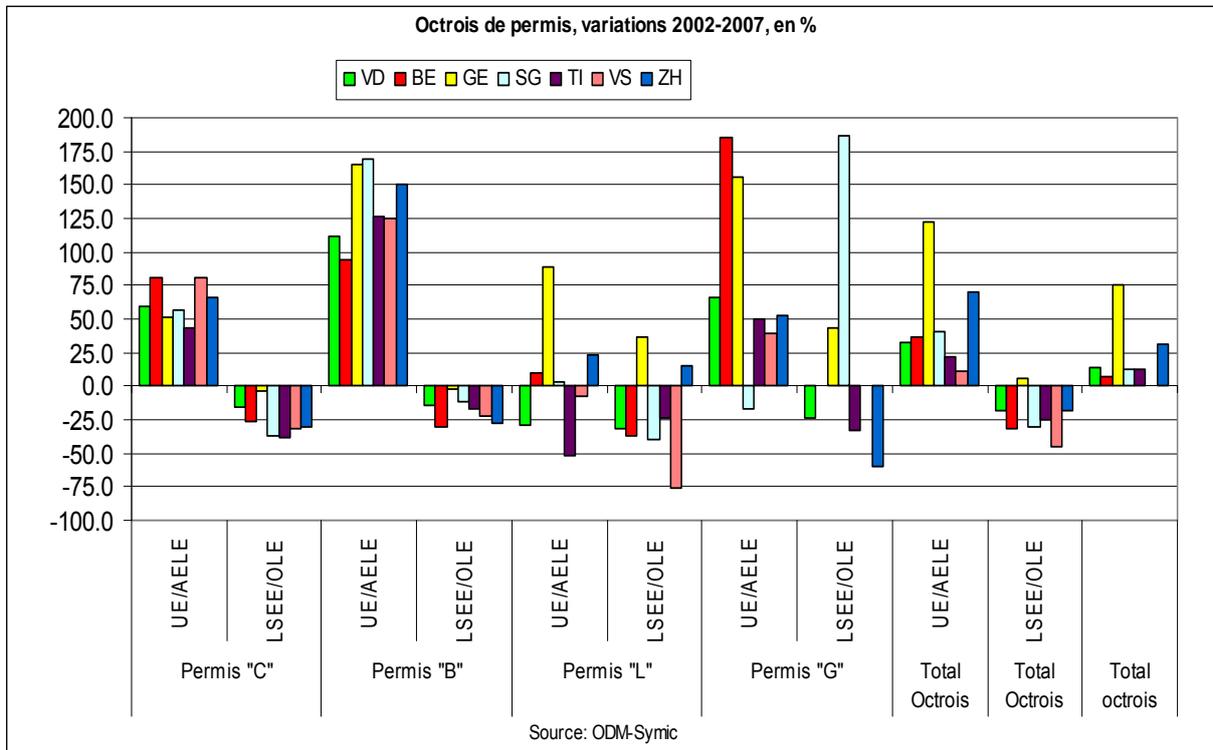
Ces illustrations nous montrent que le volume et le genre de travail ne sont pas les mêmes partout, les cantons alémaniques étant davantage confrontés aux sollicitations des ressortissants des pays tiers, plus particulièrement pour des questions de renouvellements/prolongations, mais aussi pour les activités liées aux mutations. Ces différences sont logiques vu que leur population étrangère est davantage soumise aux permis de courte durée (permis L<12 mois). Ces mouvements sont toutefois à la baisse, plus particulièrement à Zurich, alors qu'un mouvement inverse s'observe pour les ressortissants de l'UE/AELE avec une nette augmentation depuis 2007. Or, les ressortissants des cantons latins sont très majoritairement issus du groupe des pays réputés plus faciles (UE/AELE).

Nous constatons que les octrois augmentent partout à partir de 2006 pour les personnes de l'UE/AELE mais surtout à Zurich et pour Vaud. Un mouvement inverse s'observe pour les ressortissants des pays tiers, confirmant un durcissement de la politique d'immigration à leur encontre. Un renforcement des sollicitations est observé partout en 2007.

Pour mieux visualiser les tendances et comparer les cantons, nous avons aussi calculé le taux de variation entre 2002 et 2007 tout en tenant compte du genre de mouvement, du type de permis et de l'origine des demandeurs (Fig. 40.1 à 40.3).

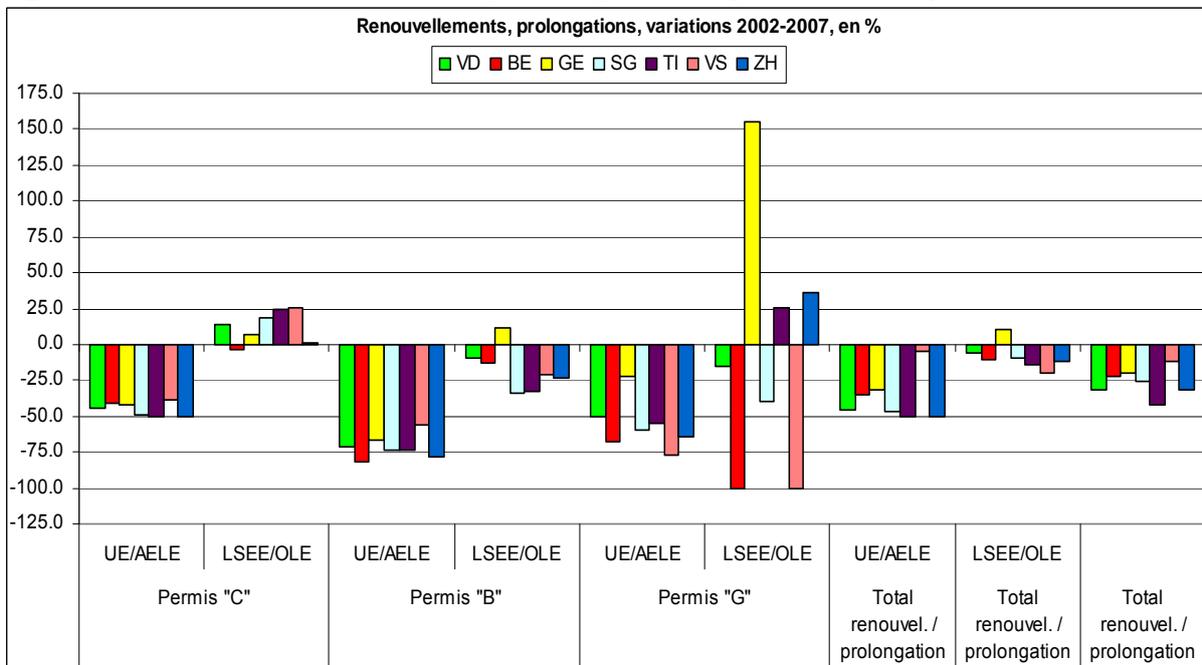
Figure 40 Genre de mouvements selon le type de permis et l'origine, variation relative en % 2002-2007

Figure 40.1 Octrois de permis



Source: ODM, tableaux 6.90; standardisation BADAC

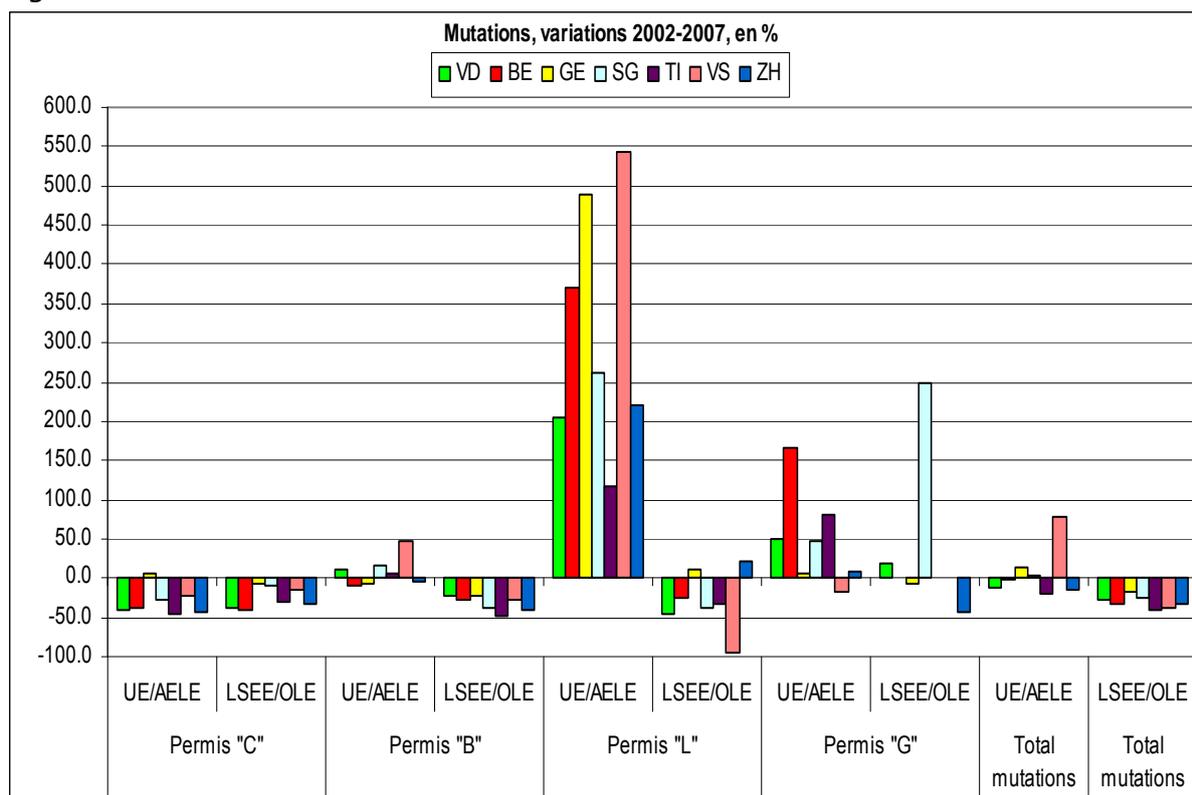
Figure 40.2 Renouvellements/prolongations (sans Genève)



Source: ODM, Symic, tableaux 6.90; standardisation BADAC

(NB. Retraitement de la valeur des permis « L » accordés à des ressortissants de l'UE/AELE pour Genève car la variation est beaucoup trop élevée: +2743%)

Figure 40.3 Mutations



Source: ODM, tableaux 6.90; standardisation BADAC

On observe une forte augmentation **des octrois** de permis C (>40%) pour les ressortissants de l'UE/AELE (Fig. 40.1), avec des records pour Berne et le Valais (+80%). L'augmentation est encore plus marquée pour les permis B, surtout à Genève et St-Gall (+170%). Par contre, des diminutions significatives sont constatées pour les ressortissants des pays tiers indépendamment du type de permis, excepté pour les frontaliers dans les cas de Genève et de St-Gall.

Pour les **renouvellements/prolongations**, la tendance générale est à la baisse, hormis pour les ressortissants des pays tiers à Genève. On observe encore une forte recrudescence des renouvellements/prolongations pour les permis L issus de l'UE/AELE (>400%), avec une véritable explosion à Genève (+2743%), alors qu'une diminution est observée pour toutes les autres catégories de permis, à l'exception des permis de frontaliers pour les mouvements des ressortissants des pays tiers à Genève (+155%), au Tessin (+26%) et à Zurich (+36%).

Pour les **travaux liés aux mutations**, la tendance est également nettement à la baisse, hormis en Valais (+29%) et à Genève (+3%), à l'exception des permis « G » et surtout « L » pour les ressortissants de l'UE/AELE qui explosent. Pour les permis « L », des records sont observables à Genève (cinq fois plus) et en Valais (5,4 fois plus).

Cette évolution peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Pour les permis « L », la diminution des octrois est consécutive à l'abandon des contingents en 2007, les ressortissants obtenant directement des permis « B ». Ceci provoque une forte hausse des octrois de permis « B » et une baisse des octrois de permis « L ». Précisons qu'avant 2002, il y avait très peu de permis « L », puisque le statut de saisonnier (permis « A ») prévalait. Dès lors, l'augmentation s'explique d'abord par la transformation des permis de saisonniers à 9 mois en permis L inférieurs à 12 mois.

Concernant la diminution des prolongations et des renouvellements de permis « C », « B » et « G », il est possible que cela soit dû aux effets des accords bilatéraux puisque les permis « B » sont d'emblée valables 5 ans pour les ressortissants de l'UE/AELE avant d'être généralement transformés en permis d'établissements et ceci sans devoir passer par une prolongation. Cette remarque n'est toutefois pas valable pour les permis « B » des pays tiers soumis à un régime nettement plus strict, avec une obligation de renouvellement annuel.

## 5. Benchmark: rapport entre les moyens disponibles et la charge de travail

### La vision des cantons (réponses à l'enquête téléphonique)

Nous avons réalisé une pré-enquête auprès des chefs des services des migrations entre le 30 avril et le 6 juin 2008. Les interviews téléphoniques semi-directives ont duré de 15 à 20 minutes (BE, GE) à près d'une heure pour les autres cantons (SG, ZH, TI, VS)<sup>26</sup>. Tous les cantons ont accepté de participer au benchmark intercantonal initié par le canton de Vaud, avec un intérêt marqué pour la plupart (BE, TI, VS et ZH). Les questions orales ont porté sur les problèmes rencontrés récemment dans la gestion des dossiers et l'organisation des services, le personnel à disposition et le profil de celui-ci, le portrait-robot des utilisateurs et le changement du profil de ces derniers, sur le type de collaboration et la satisfaction des relations avec les communes, sur les réformes en cours ainsi que sur les moyens informatiques à disposition.

Tous les responsables des SM déclarent être confrontés à un regain d'activités lié à l'accroissement de la population étrangère, surtout depuis 2007. La plupart déclarent ne pas avoir obtenu de compensation en personnel pour faire face à cette augmentation. Les restrictions budgétaires et le «personal-stop» sont les raisons principalement invoquées. Des réorganisations ont eu lieu dans pratiquement tous les cantons (6/7) pour tenter de trouver des solutions, aussi sur la base d'outils informatiques (BE, GE, SG, TI, ZH).

**De l'avis général**, il convient de placer la problématique dans un contexte plus large, économique et politique. L'afflux d'étrangers dans les cantons résulte d'abord de l'embellie économique, surtout perceptible depuis 2004. Par rapport aux années 1970-1980, le profil des étrangers s'est clairement modifié avec un glissement vers des personnes de plus en plus qualifiées. La Suisse se caractérise par ailleurs par un taux de chômage très faible et des salaires élevés en comparaison internationale, ce qui la rend particulièrement attractive, l'offre d'emplois dépassant à nouveau, depuis 2004, largement la demande. Il convient donc de trouver le personnel nécessaire à l'étranger pour répondre aux demandes des entreprises (avec la nécessité de mettre en place des conditions-cadre adaptées à la demande des employeurs).

**Deuxièmement**, la Suisse est très attrayante comme lieu de formation et de recherche de pointe. Dans un cadre de plus en plus compétitif, elle tente d'attirer les chercheurs du monde entier dans ses hautes écoles. Elle se caractérise toutefois, en comparaison internationale, par une politique d'intégration et de naturalisation plutôt restrictive, avec une difficulté

---

<sup>26</sup> Les personnes de contact ont été les suivantes : Jean-Marc Gaillard et Henri Rothen (SPOP-DE-VD), Florian Düblin (BE), Bruno Zanga (SG), Françoise Gianadda (VS), Adrian Baumann (ZH) (Président de l'ASM); Attilio Cometta (TI) (membre du comité de l'ASM) et Pierre-Alain Reimann (GE).

récurrente à garder les étudiants étrangers une fois formés. Cette politique, d'une part volontariste mais restrictive, est portée autant par la Confédération, d'abord par son Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche et le SECO, que par certains cantons très dynamiques en termes de promotion économique et de formation. Cette approche proactive s'est traduite par un afflux de demandeurs d'emploi hautement qualifiés et d'étudiants étrangers devenus, par ailleurs, plus mobiles grâce au système de Bologne (système des équivalences).

**Troisièmement**, les cantons sont dépendants des décisions politiques prises au niveau international (UE) et national. Ils ont ainsi une marge de manœuvre limitée pour résoudre le problème d'afflux d'étrangers, la politique migratoire et la législation sur les étrangers étant du ressort de la Confédération. Toutefois, les personnes consultées relèvent des pratiques (et des politiques) très variables d'un canton à l'autre quant à l'exécution proprement dite du droit fédéral et dans la volonté d'intégration des étrangers.

### **Problèmes soulevés par les cantons**

Pour résumer, tous les directeurs et responsables de services se disent très surchargés avec un accroissement des tâches et des dossiers à traiter, le cas vaudois n'étant donc pas une exception. Le nombre de dossiers en suspens et leur complexité augmente partout. Il ressort ainsi que le nombre de demandes et de prestations administratives à fournir a très fortement augmenté alors que le personnel est resté stable (TI, VD, VS, ZH). Les procédures ont été simplifiées depuis 2002 pour les ressortissants de l'UE/AELE certes, mais l'afflux a été trop important, surtout depuis 2006, pour répondre à la demande dans des conditions acceptables (à l'exception de St-Gall et du Valais).

Le développement des systèmes informatiques a également permis de gagner du temps et en efficacité, avec l'automatisation de certaines procédures d'enregistrement et la mise à disposition de tous les documents en ligne. Or, la clientèle est aussi devenue plus exigeante qu'auparavant. Les usagers s'attendent en effet à ce que des décisions soient prises et que des solutions soient trouvées de suite avec, parallèlement, une pression accrue de la part des employeurs pour que la main-d'œuvre puisse être opérationnelle dans les meilleurs délais.

Les dossiers des étudiants (plus nombreux pour VD, ZH) sont souvent plus compliqués, du fait de l'extrême mobilité de cette catégorie de personnes et le caractère souvent très court des séjours (mutations et demandes fréquentes de renouvellements), contribuant à accroître le travail des SM. Notons que les étudiants ont tendance à changer fréquemment de cursus ou d'écoles et/ou de cantons, leur mobilité étant d'ailleurs encouragée via les programmes de mobilité. D'autre part, les étudiants d'origine étrangère recourent également aux possibilités offertes dans le cadre du regroupement familial.

Il ressort que les pratiques cantonales, les orientations politiques des élus et la volonté de réorganisation ou de modernisation de la part des autorités diffèrent d'un canton à l'autre. Certains participants relèvent que les cantons romands sont beaucoup plus politisés que les cantons alémaniques, ce qui se traduit par une intervention et/ou un contrôle plus engagé et systématique des autorités politiques qui peut se traduire par des blocages, de la méfiance ou davantage de lourdeur. Et de regretter que la collaboration entre les différents services administratifs n'est pas toujours optimale et lourde à gérer: police, services des étrangers, inspectorat du travail, services de la population, etc.

### **Vers un nouveau modèle d'organisation harmonisé?**

Zurich et le Valais sont favorables au maintien d'une approche décentralisée via les communes, laquelle a fait ses preuves, alors que le Tessin et Berne ont choisi une décentralisation partielle au niveau de régions administratives ou de villes.

Le canton de Vaud pourrait favoriser cette voie régionale, ce qui éviterait aux usagers de devoir passer par environ 330 préposés à la police des étrangers engendrant nombre d'inconvénients tels que retards, manque de personnel ou de compétences au niveau local ainsi que des problèmes de communication entre les communes et les autorités cantonales. Or dans les cas zurichois et valaisans, le système décentralisé donne satisfaction et une cantonalisation est considérée comme contre-productive. La situation à Berne est plus nuancée, l'administration cantonale devant composer avec une autonomie élevée pour les trois principales villes (Berne, Bienne et Thoun), ce qui ne facilite pas les contacts avec le canton qui gère par ailleurs seulement 36% des dossiers. St-Gall est souvent cité en exemple par le choix d'une solution informatique intégrée et complète (BTC: système de gestion par workflow). Ce canton a même reçu un prix pour l'innovation à ce propos<sup>27</sup>. L'introduction du BTC, relativement onéreux, remonte à 1997 et donne satisfaction. Mais il n'est pas sûr que le modèle de gestion par workflow puisse fonctionner ailleurs, par exemple à Zurich et qu'il soit à même de régler tous les problèmes.

La situation genevoise est également particulière avec un contrôle moins rigoureux, la pratique locale n'obligeant pas forcément les usagers à se présenter personnellement aux guichets. Dans ce cas, l'envoi postal des documents, parfois même sous forme de photocopies suffit, ce qui permet d'importantes économies en termes de temps et de personnel<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Innovationspreis Kanton St-Gallen ;

[http://www.sg.ch/home/sicherheit/Auslaenderwesen/online\\_schalter\\_neuerungen.Par.0016.DownloadListPar.0016.File.tmp/innovation.pdf](http://www.sg.ch/home/sicherheit/Auslaenderwesen/online_schalter_neuerungen.Par.0016.DownloadListPar.0016.File.tmp/innovation.pdf) ; Un « workflow » est une automatisation d'un processus (partiel ou complet), au cours duquel des documents, des informations et des tâches passent d'un participant à un autre, au sein d'un groupe de travail, en conformité avec un ensemble de règles prédéfinies. Un système de workflow définit, crée et gère l'exécution de tels processus (Source: [www.alaide.com/](http://www.alaide.com/)).

<sup>28</sup> Ces pratiques ne sont pas tout à fait conformes aux directives de la loi fédérale sur les étrangers, provoquant parfois des tensions avec l'Office fédéral des migrations.

## Charge par EPT: zoom sur 2007

Le croisement des données de l'ODM, de l'OFS et de notre enquête écrite, nous permet de réaliser le benchmark intercantonal attendu. Le résumé des résultats de cette partie est également présenté en introduction dans «l'essentiel en bref». Les données n'étant pas disponibles pour toutes années et pour tous les cantons, nous avons décidé de nous concentrer prioritairement sur l'année 2007. Voici quelques indicateurs présentant la demande potentielle et le travail réel par EPT, tenant compte du type d'activité et des retards enregistrés. Nous rappelons que les données étaient manquantes pour Genève et incomplètes pour Berne, raison pour laquelle nous avons corrigé le résultat pour Berne et construit une estimation pour Genève<sup>29</sup>, permettant ainsi de situer quand même ces deux cantons dans le benchmark. Rappelons encore ici que les effectifs fournis par les SM ne tiennent pas compte des préposés à la police des étrangers des communes chargés d'enregistrer les informations et de transmettre les dossiers aux autorités cantonales<sup>30</sup>.

Notre benchmark est fondé sur 20 indicateurs différents rapportés au nombre de collaborateurs des services cantonaux de migration. Nous présentons ici les indicateurs qui nous semblent les plus pertinents répartis dans quatre blocs différents<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> \*BE: extrapolation sur la base de 20,8 EPT pour le canton + estimation pour les villes de Berne, Bienne et Thoune (64% de dossiers:  $20.8 + ((100 * 20.8) / 64) = 53.3$  EPT; \*\*GE, service cantonalisé; estimation sur la base de 40% des effectifs de l'Office cantonal de la population (170 EPT en 2004; Source: enquête BADAC 2004).

<sup>30</sup> Pour évaluer ce nombre, une enquête complémentaire serait nécessaire. Selon des estimations du SPOP, il faut ajouter, au niveau des communes, grosso modo 1 EPT pour 1700 étrangers, soit environ 115 en 2007 pour le canton de Vaud.

<sup>31</sup> **Liste des indicateurs du benchmark ventilés par bloc:**

*a) Selon le type d'autorisation*

Population étrangère permanente (permis B+C+L>12 mois) par EPT (PRP);  
Population étrangère non permanente (permis L de courte durée < 12 mois) par EPT (PNR);

*b) Selon le motif d'immigration*

Total des entrées selon le motif d'immigration ("entrées") par EPT;  
Total des entrées pour cause de regroupement familial par EPT;  
Total des entrées pour cause de formation et perfectionnement professionnel par EPT;  
Part des regroupements familiaux, en % du total des entrées dans l'année;  
Part des motifs «formation et perfectionnement professionnel» en % du total des entrées dans l'année;

*c) Selon le genre de mouvements*

Total des octrois par EPT;  
Total des octrois, renouvellements, prolongations, mutations par EPT;  
Taux d'octrois, en % du total des mouvements enregistrés;  
Taux des renouvellements - prolongations, en % du total des mouvements enregistrés;  
Taux des mutations, en % du total des mouvements enregistrés;

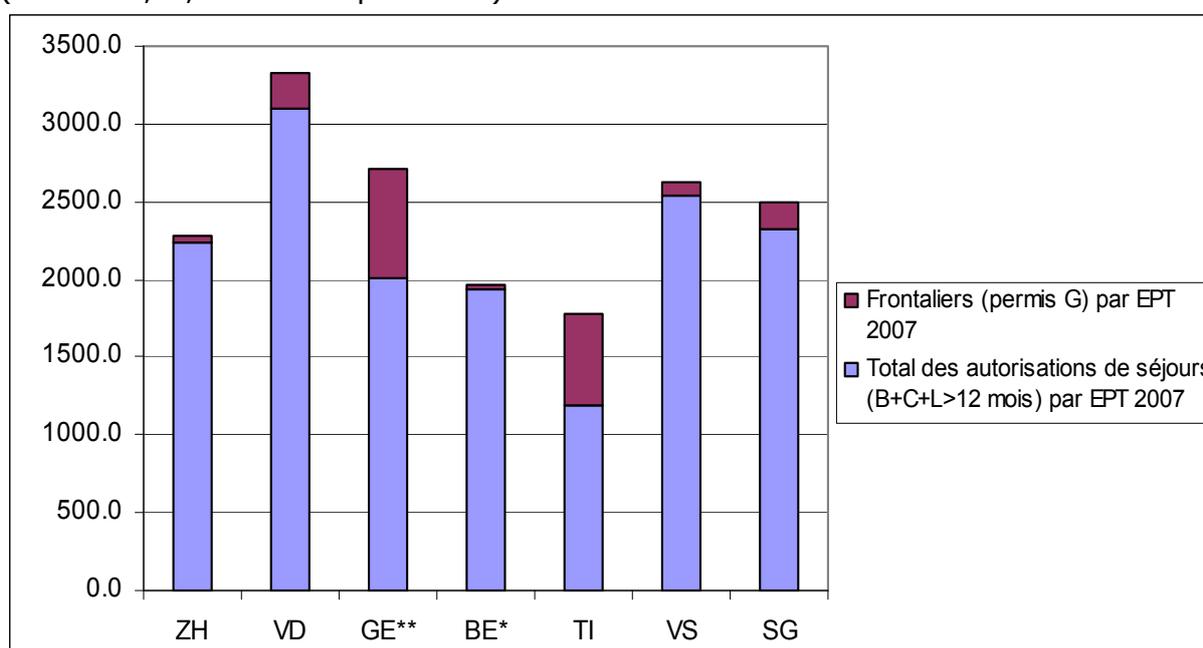
*d) Dossiers en attente, recours et refus*

Dossiers en attente par EPT;  
Dossiers en attente par rapport au total des autorisations de séjour (B, C, L>12) en %;  
Dossiers en attente par rapport au total des d'entrées en %;  
Recours par EPT;  
Refus par EPT ;  
Taux de recours par rapport au total des entrées, en %;  
Taux de refus par rapport au total des entrées, en %;  
Taux de recours par rapport aux refus, en %.

Le premier indicateur présente le nombre d'étrangers résidents permanents ainsi que le nombre de frontaliers par collaborateur (en EPT) en 2007. L'ajout des frontaliers nous permet d'obtenir une image plus complète et ne pénalisant pas les cantons de Genève et du Tessin.

Vaud détient ainsi la population étrangère, ramenée au nombre de collaborateur, la plus élevée (3400), juste devant Genève, le Valais et St-Gall (Fig. 41). Avec les frontaliers, le canton du bout du lac passe de la 6<sup>e</sup> à la 2<sup>e</sup> position, alors que le volume reste plus faible au Tessin. Le chiffre tessinois doit être relativisé du fait d'une importante population étrangère non permanente, typique des zones touristiques et frontalières.

**Figure 41 Population résidente étrangère permanente et frontaliers par EPT 2007**  
(Permis B, C, L>1 an + permis G)



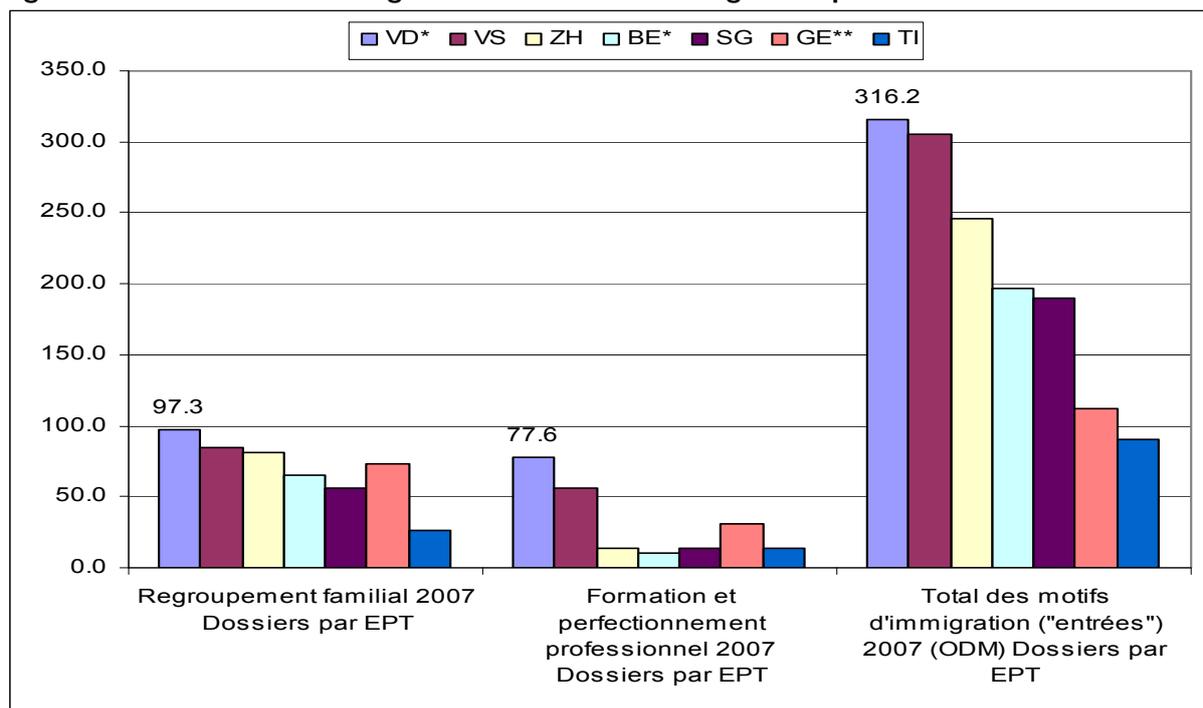
Source: OFS + EBSM.

\*BE: extrapolation sur la base de 20,8 EPT pour le canton + estimation pour les villes de Berne, Bienne et Thône (64% de dossiers:  $(100 \cdot 20.8) / 36 = 57.8$  EPT ;

\*\*GE, service cantonalisé; estimation sur la base de 40% des effectifs de l'Office cantonal de la population (170 EPT en 2004; Division des étrangers-VD). Calculs propres.

En ce qui concerne les arrivées d'étrangers, la figure 42 montre que le canton de Vaud possède le plus de dossiers à traiter par EPT (316 en 2007), dont 97 pour les regroupements familiaux, 78 pour la formation et le perfectionnement professionnel, soit les dossiers les plus complexes. Le Valais et Genève arrivent de nouveau en 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> position et Zurich en 3<sup>e</sup> pour les regroupements familiaux.

Figure 42 Arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration par EPT en 2007



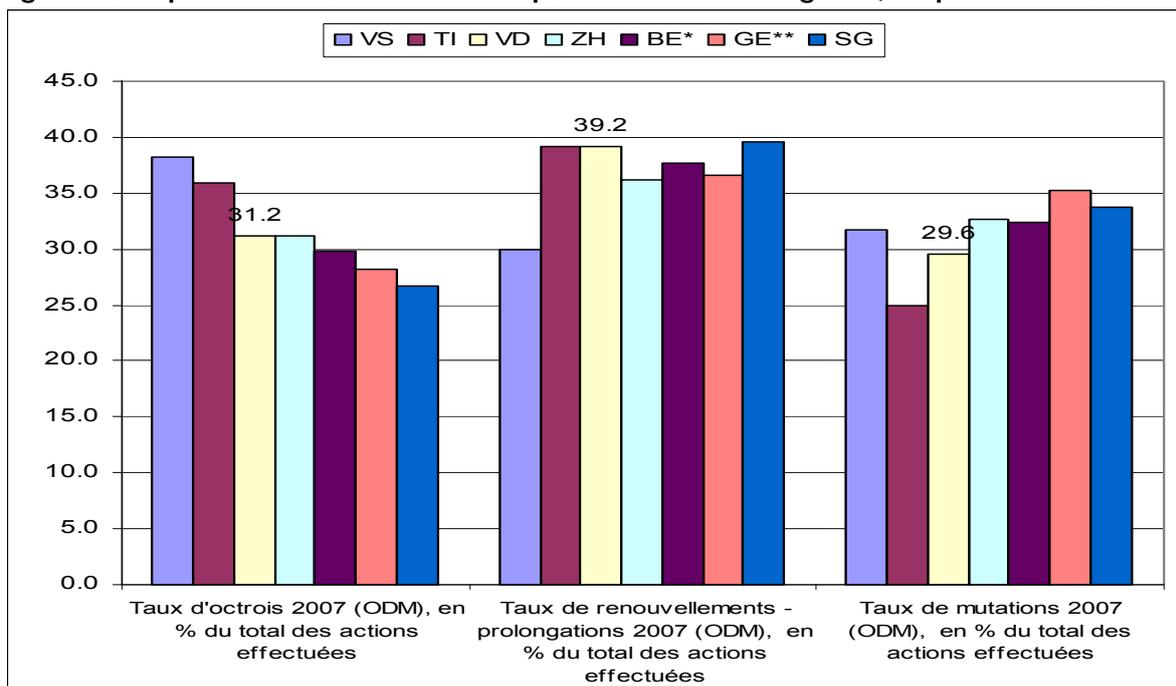
Source: ODM, BADAC calculs propres.

\*BE: extrapolation sur la base de 20,8 EPT pour le canton + estimation pour les villes de Berne, Bienne et Thône (64% de dossiers:  $(100 \cdot 20.8) / 36 = 57.8$  EPT ;

\*\*GE, service cantonalisé; estimation sur la base de 40% des effectifs de l'Office cantonal de la population (170 EPT en 2004; Division des étrangers-VD). Calculs propres.

Le profil des activités des SM cantonaux, estimé sur la base de la répartition des genres de mouvements (Fig. 43), montre que le canton de Vaud se trouve plutôt dans la moyenne et proche de Zurich, alors que St-Gall et le Tessin présentent une situation particulière. Le canton de la Suisse orientale se caractérise en effet par peu d'octrois et par une part supérieure de renouvellements et de mutations, alors que le canton italophone se distingue par un taux élevé d'octrois, de renouvellements et peu de mutations, dénotant vraisemblablement une prise en charge de cas plus homogènes et stables dans le temps (en grande majorité d'Italiens). La Genève internationale doit, par contre, faire face à une population étrangère très mobile qui détermine le taux de mutations d'adresses plus élevé.

Figure 43 Répartition des mouvements par canton selon le genre, en pourcent 2007



Source: ODM, BADAC calculs propres.

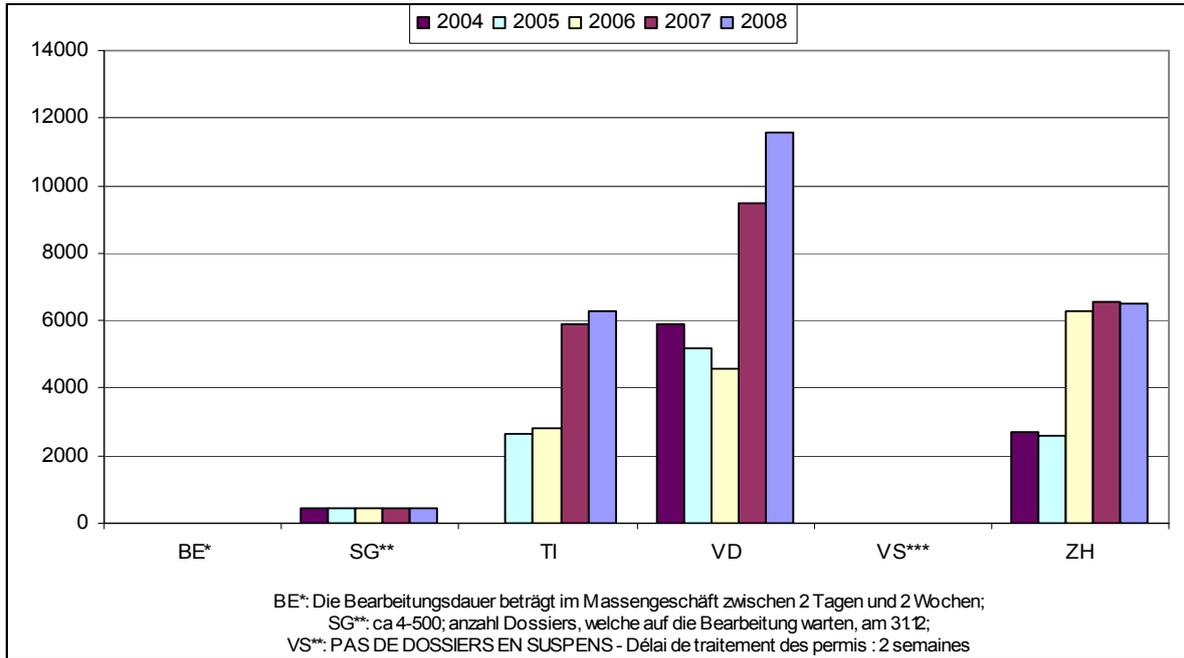
### Dossiers en attente, refus et recours 2004-2008

Les indicateurs de tendance montrent une nette augmentation du nombre de dossiers en attente, ayant passé de 6000 à près de 12'000 pour le canton de Vaud et de 2500 à 6600 à Zurich entre 2004 et 2008 (Fig. 44.1). Un point important pour le canton de Vaud est le niveau élevé des dossiers en attente dès le début de la période (2004), alors que Zurich et le Tessin se trouvaient à un niveau beaucoup plus faible.

Au Tessin, on observe également une multiplication par deux au même niveau que Zurich, alors que St-Gall déclare arriver à juguler l'afflux de dossiers (env. 450 par an). Par EPT, cela correspond à 161 dossiers en attente pour Vaud en 2007 et 85 pour le Tessin (Fig. 44.2). Le nombre de dossiers en attente reste à un niveau très élevé pour Vaud, bien supérieur en nombres absolus que pour Zurich, qui compte pourtant davantage d'étrangers.

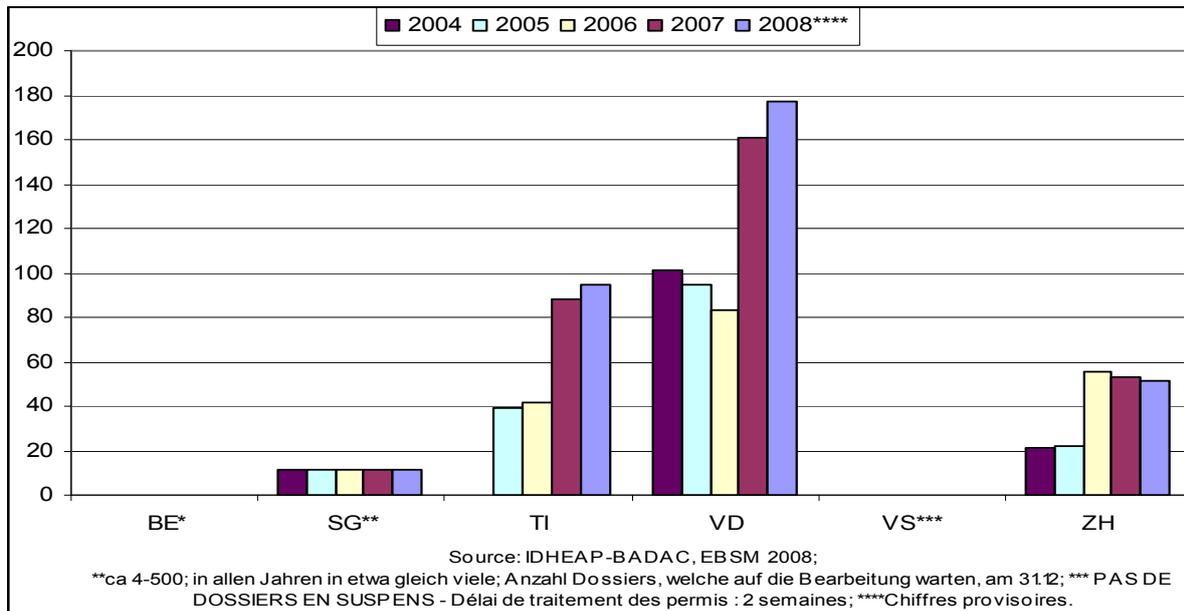
Figure 44 Nombre de dossiers en attente de traitement 2004-2008 (N et par EPT)

Figure 44.1 N (N)



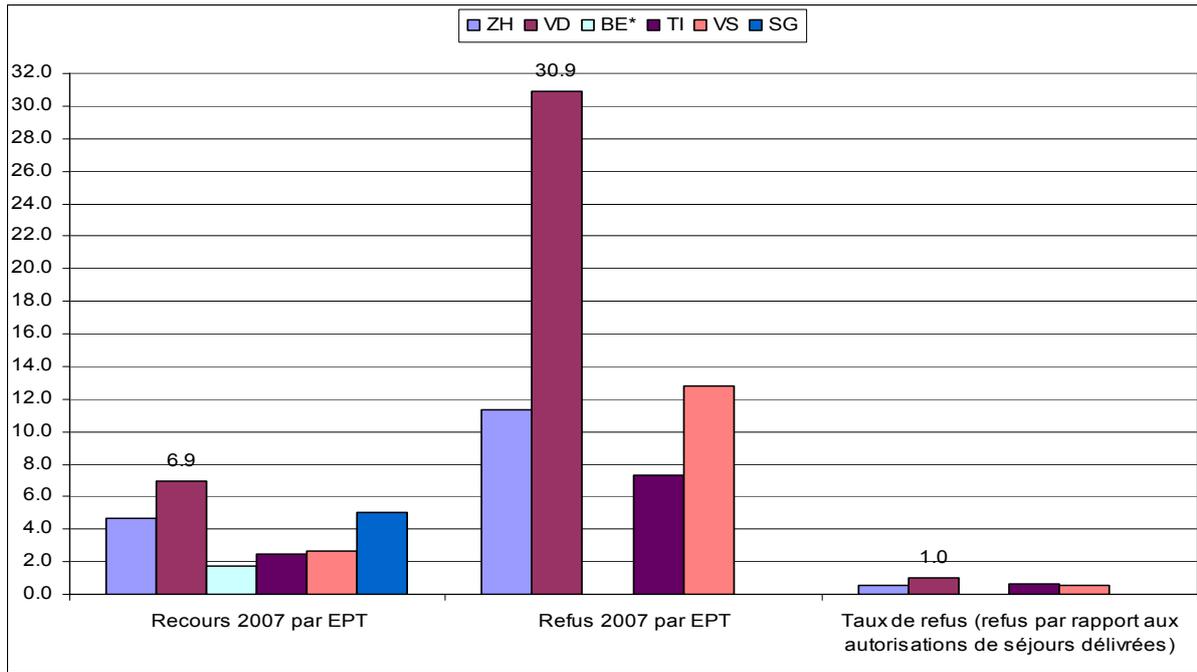
Source : IDHEAP-BADAC, EBSM, calculs propres.

Figure 44.2 Par EPT 2004-2008



En 2007, la Division des étrangers du SPOP a enregistré 1818 refus et 408 recours, soit 24% du total d'entrées, alors que ce taux se situait à 31% à Zurich. Le nombre de recours et de refus reste élevé dans le cas vaudois, bien qu'à la baisse pour les recours depuis 2007, alors que Zurich suit un mouvement inverse avec une forte hausse passant de 382 en 2004 à 572 en 2007.

Figure 45 Refus, recours et taux de refus par EPT 2007



Source : IDHEAP-BADAC, EBSM, calculs propres.

\*BE: extrapolation sur la base de 20,8 EPT pour le canton + estimation pour les villes de Berne, Bienne et Thoune (64% de dossiers:  $(100 \times 20.8) / 36 = 57.8$  EPT)

Le canton de Vaud prononce ainsi 31 refus par EPT (Fig. 45), le Valais 13, Zurich 11 et le Tessin 7. Le nombre de recours par EPT s'élève à sept pour le SM-vaudois, supérieur aux autres cantons.

Le taux de refus atteint 1% du total des octrois vaudois délivrés, contre 0,5% à Zurich et en Valais et 0,6% au Tessin. Et le taux de recours par rapport au total des entrées reste faible pour Vaud (moins de 2%), un peu plus élevé à St-Gall (2,5%).

Sur la base des données disponibles, il est difficile de tirer des conclusions quant aux refus et aux recours qui varient d'un canton à l'autre. Il reste que le niveau élevé des refus engendre sans aucun doute une augmentation de la charge de travail pour certains cantons, pouvant s'expliquer par une application plus strict du droit, une politique plus restrictive ou encore par un afflux plus grand de cas problématiques dans certains cantons.

## 6. Conclusion

Notre étude confirme que le canton de Vaud est soumis, depuis plusieurs années, à une immigration supérieure à la moyenne suisse<sup>32</sup>. Or, le niveau des arrivées de l'étranger dépend d'abord de la conjoncture économique. Le canton de Vaud suit ainsi une tendance générale observée ailleurs en Suisse et en Europe. D'autre part, en matière d'immigration, les cantons sont tributaires de la politique et des décisions fédérales qui déterminent la politique locale et les relations internationales. La construction européenne et en particulier l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes (ACLP), entré en vigueur en 2002, sont déterminants pour la Suisse, pour son économie et sa politique d'immigration. La politique d'intégration européenne influence donc fortement le nombre et le profil des étrangers dans les cantons suisses et par là même le travail des administrations cantonales.

Il ressort de nos analyses que les motifs d'immigration liés aux questions sociales (regroupement familial) et à la formation (permis pour les étudiants, les doctorants) ont perdu du terrain au profit des motifs économiques (travail) dans tous les cantons. Parallèlement, une tendance claire se dessine vers l'octroi de permis de séjour de plus en plus facilité pour les ressortissants de l'UE/AELE au détriment des ressortissants des pays tiers. Troisièmement, l'abandon du statut de saisonnier, depuis juin 2002, a été compensé par une forte augmentation des séjours de courte durée (permis L<1 an), limitée toutefois par l'introduction transitoire d'un contingent de 15'000 personnes par an, également valable pour les permis B, jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2007. Le fait de renoncer aux quotas pour les pays de l'UE-17/AELE et les facilités accordées aux frontaliers depuis janvier 2008, ont encore renforcé l'attractivité de la Suisse, plus particulièrement de l'Arc lémanique entraîné par la Genève internationale et l'implantation de nouvelles multinationales dans le canton de Vaud. Une fiscalité plus attractive, la disponibilité de terrains et le renforcement du pôle de formation et de recherche autour de Lausanne font le reste. En outre, la haute conjoncture économique ainsi que l'assouplissement des directives a provoqué un afflux de frontaliers dans certains cantons (GE, TI, VD).

Le profil de la population étrangère dépend d'abord de la culture dominante des cantons, la multi-culturalité suisse constituant un atout pour l'immigration (trois langues nationales qui sont aussi les trois principales langues de l'Europe continentale) et un tremplin utile pour les entreprises en quête de main-d'œuvre. Ainsi, les entreprises et les institutions des cantons latins attirent-elles davantage de ressortissants

---

<sup>32</sup> Le canton de Vaud a connu en 2008 un accroissement record (depuis 1962) de sa population, notamment étrangère. En 2009, l'évolution des premiers mois s'est poursuivie à un rythme soutenu, mais plus faible que l'année particulière qu'a été 2008. Depuis quelques mois, il semble que la crise économique déploie ses premiers effets sur l'évolution de la population étrangère (Source: SPOP 10.7.2009).

des pays latins (Français, Portugais, Italiens, Espagnols), alors que les cantons alémaniques se caractérisent par une surreprésentation de ressortissants des Balkans, de Turquie et d'Europe de l'Est mais aussi, dernièrement, d'Allemands. Le Tessin reste, quant à lui, d'abord un lieu de travail pour les Italiens. Pour les étrangers eux-mêmes, l'ALCP facilite les potentiels d'acculturation et de mobilité, en rendant caducs les effets de frontières, qu'elles soient nationales ou cantonales et pour autant que les ressortissants soient issus de l'UE/AELE.

Un autre aspect important est lié à la part d'étrangers initiale, avec de grandes différences inter-cantonales. Ici, Genève et Vaud occupent le premier et le troisième rang, avec des taux d'étrangers résidents permanents dépassant 30%, contre une moyenne de 21% sur le plan suisse, mais avec une population plus facilement intégrable du fait de la proximité culturelle et linguistique. Il reste que le canton de Vaud est récemment, tout comme Zurich, touché par un afflux d'étrangers de proximité (Français et Portugais pour Vaud et Allemands pour Zurich).

Le fort accroissement de la population étrangère (CH: +15,5%, VD: +23,4% entre 2002 et 2008), explique les problèmes rencontrés par certains services de migration en termes de retards et de surcharge de travail. L'analyse des mouvements du SYMIC a permis d'identifier une augmentation soutenue des octrois de permis pour la majorité des cantons, compensée il est vrai par une simplification des tâches au niveau des prolongations/renouvellements, des mutations et des transformations, ces derniers ayant nettement baissé entre 2002 et 2007.

L'enquête BADAC a répertorié 434,2 employés (en EPT) travaillant dans les sept services de migrations retenus en 2007 (VD 58,8, BE 57,8, GE 68, SG 40, TI 66,6, VS 20,1, ZH 123,1). Elle montre que l'essentiel du personnel est constitué d'employés administratifs (à plus de 90%, dont 30-40% de secrétaires) à l'exception du Valais qui possède une proportion plus élevée de juristes (20%).

Avec 0,6% des effectifs de l'administration centrale, le SM vaudois apparaît comme sous-doté en comparaison intercantonale (0,8% en moyenne), d'autant plus qu'il a dû faire face à une très forte recrudescence des demandes d'octrois de permis pour les ressortissants des pays de l'UE: +33% et pour les permis G (+67%) entre 2002 et 2007. Cette augmentation s'est traduite par une multiplication des dossiers en attente ainsi qu'une charge de travail record pour les services de migrations. Le nombre d'octrois de permis atteignait en effet 59 par EPT dans le canton de Vaud en 2007, au même niveau que le Valais, mais en dessus de St-Gall (50) et de Zurich (39). Vaud comme Genève se caractérisent aussi par une proportion plus élevée d'arrivées de l'étranger pour motifs de regroupements familiaux (97 par EPT) et de formation/perfectionnement professionnels (78)<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> D'après les derniers chiffres du SPOP, le nombre de dossiers en attente a fortement reculé. D'environ 13'000 dossiers au printemps 2008, il se situe au cours de ces derniers mois dans une fourchette allant de 3'500 à 4'500 dossiers. La montée en puissance de la Task force de 5 personnes (dont 3 juristes), entrée en fonction en juin 2008, des efforts de formation, des

L'organisation administrative des SM est déterminante. Nous avons identifié trois modèles définissant les rapports entre le canton et les communes: décentralisé comme pour Zurich et le Valais (mais aussi Vaud vu le grand nombre de communes); cantonalisé, avec guichet unique et solution informatique souple pour Genève et St-Gall; régionalisé, avec une totale autonomie pour les grandes villes (Berne), ou avec la création de six guichets régionaux comme au Tessin.

Pour le canton de Vaud et d'un point de vue strictement administratif, les relations entre le SM cantonal et les communes apparaissent parfois problématiques du fait du nombre de petites communes éloignées du centre. Il est toutefois difficile de se prononcer ici en faveur d'un modèle plutôt que d'un autre. Les responsables des services cantonaux de migration défendent généralement leur système, correspondant par ailleurs aux attentes en termes de culture administrative et de volonté politique, mais aussi en termes d'expectatives de la part des usagers. Il ressort qu'aucun canton de l'échantillon ne constitue un modèle absolu de «best practices» applicable intégralement dans le cas vaudois. Les réalités sont en partie différentes quant au profil de la population étrangère et aux types d'organisation administrative.

Pour les frontaliers, les «best practices» pourraient être trouvées du côté de Genève et du Tessin. La typologie des motifs d'immigration montre que Genève est le canton le plus similaire à Vaud pour les questions liées à la formation. Pour les solutions informatiques, St-Gall mais aussi Genève ont développé des outils performants qui limitent les contacts directs avec les clients, en faveur d'un processus décisionnel plus rapide dépassant les problèmes logistiques: centralisation/décentralisation des guichets. Le modèle bernois, quant à lui, encourage une organisation à géométrie variable qui permet la coexistence de plusieurs niveaux territoriaux répondant et s'adaptant aux besoins (canton/communes; villes-centres/agglomération; 10 nouvelles régions administratives qui entreront en vigueur au 1.1.2010; associations de communes; conférences régionales). Zurich et le Valais se caractérisent par un modèle de décentralisation administrative qui ne semble pas convenir dans le cas vaudois. En effet, les Zurichois possèdent une taille de communes en terme de population bien supérieure avec un petit nombre de communes (171) alors que la décentralisation valaisanne peut s'expliquer par le relief, le bilinguisme et une organisation administrative autour des districts.

Le grand nombre de communes vaudoises et leur petite taille complexifient la collaboration avec les organes cantonaux de gestion et de contrôle. Il est probable qu'une diminution du nombre de communes par fusions ou la création de centres régionaux, par exemple en intégrant les

---

mesures de rationalisation et des opérations "heures supplémentaires" expliquent cette évolution positive. La situation reste cependant fragile et les pronostics en matière de délai de traitement des dossiers, en supposant que la crise économique soit maîtrisée dans 12 à 18 mois et que les perspectives démographiques à long terme du SCRIS se confirment, ne sont pas optimistes (Source: SPOP 10.7.2009).

structures disponibles des services régionalisés au niveau des dix nouveaux districts<sup>34</sup> faciliteraient le travail du SPOP et des communes, assurant des économies d'échelle tout en diminuant les délais d'attentes pour les utilisateurs. Ou alors, une solution pourrait être recherchée dans le recours aux nouvelles technologies de communication comme l'indique le nouveau schéma directeur informatique élaboré par le SPOP en 2008<sup>35</sup>.

Une étude complémentaire, soutenue par un ou plusieurs cantons, permettrait d'approfondir certains points présentés ici. La recherche de synergies possibles entre le canton et les communes, mais aussi en partenariat intercantonal renforcé ou mieux coordonné, via les Conférences intercantionales et l'*Association suisse des services cantonaux de migration* ou encore la création de concordats, sont des pistes à explorer. La création d'un système intercantonal de gestion des demandes de permis ou encore le renforcement des compétences de la Confédération au niveau des octrois de permis, au niveau de l'ODM, pourraient être envisagées. Les différences quant aux pratiques organisationnelles, à l'utilisation des outils informatiques et à l'application des lois devraient également faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

---

<sup>34</sup> Dix en 2008, montrant le rattachement historique à l'identité vaudoise; Cf. Constitution Vaudoise Article 158, Le territoire du Canton est divisé en districts. La loi en fixe le nombre et détermine le rattachement de chaque commune à l'un d'eux. 2. Les districts sont les entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat, dont ils assurent les services de proximité.

<sup>35</sup> Un crédit d'étude de 350'000 francs a été obtenu du Conseil d'Etat permettant d'étudier de manière approfondie les applications nouvelles qui pourraient être introduites entre 2010 et 2012 (par exemple Gestion électronique des dossiers, système de traçabilité des demandes de permis par Internet, automatisation plus poussée de certaines tâches, par exemple pour les renouvellements de permis, projet de partenariat avec les communes (Contrôle des habitants et Bureaux des étrangers) de manière à ce que ces dernières saisissent directement les données des administrés lorsque ces derniers se présentent aux guichets etc.) (Source: SPOP 10.7.2009).

## 7. Bibliographie, sitographie

### a) Site des organisations et publications officielles régulières

- ASM - Association des services cantonaux de migration / VKM - Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden / ASM - Associazione dei servizi cantonali di migrazione  
<http://www.vkm.ch>
- IDHEAP-BADAC Base de données des cantons et des villes suisses  
Données statistiques sur la population étrangère permanente et non permanente<sup>36</sup>  
[http://www.badac.ch/bd\\_sp/main.php?intro=cantons](http://www.badac.ch/bd_sp/main.php?intro=cantons) (version française)  
[http://www.badac.ch/bd\\_sp/main.php?intro=cantons&lang=De](http://www.badac.ch/bd_sp/main.php?intro=cantons&lang=De) (version allemande)
- Canton de Vaud
  - Annuaire statistique du canton de Vaud 2008, Lausanne : SCRIS, 2008.
  - Constitution cantonales vaudoise du 14 avril 2003 :  
<http://www.vd.ch/fr/themes/etat-droit/lois-constitution/constitution/>

---

#### <sup>36</sup> Liste des variables et des indicateurs disponibles dans la BADAC au 10 juillet 2009:

- Population résidante permanente (total) étrangère au 31 décembre - N
- Population résidante permanente (total) étrangère au 1er janvier - N
- Acquisition de la nationalité suisse - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Allemagne - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Pays-Bas - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: autres - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Macédoine - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Croatie - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Bosnie et Herzégovine - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Ex-Yougoslavie - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Autres Europe - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Autres Europe (Non Eu-25/27/AELE) - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Autres Europe (Non UE-15/17) - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: France - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Afrique - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Amérique - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Asie - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Pays de l'UE-25/AELE - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Pays de l'UE-15 - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Tous les pays - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Europe - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Italie - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Autriche - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Espagne - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Portugal - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Serbie - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Turquie - N
- Personnes étrangères, pays d'origine: Grande-Bretagne - N
- Population étrangère résidante permanente: Total selon ESPOP - N
- Population étrangère résidante permanente selon le type de permis: autorisation d'établissement (Permis B) - N
- Population étrangère résidante permanente selon le type de permis: autorisation de séjours (Permis C) - N
- Population étrangère résidante permanente selon le type de permis: autorisation de courte durée (>=12 mois, Permis L) - N
- Frontaliers étrangers selon le canton de travail, premier trimestre - N
- Motif pour l'entrée des étrangers en Suisse: Regroupement familial - N
- Motif pour l'entrée des étrangers en Suisse: activité lucrative contingentée - N
- Motif pour l'entrée des étrangers en Suisse: activité lucrative non contingentée - N
- Motif pour l'entrée des étrangers en Suisse: Formation et perfectionnement professionnel - N
- Motif pour l'entrée en Suisse des étrangers: Autres motifs - N
- Population étrangère non permanente: Total - N
- Population étrangère non permanente (< 12mois, Permis L) - N
- Population étrangère non permanente: requérants d'asile (Permis N) - N
- Population étrangère non permanente: Autorisations provisoires (Permis F) - N
- Population étrangère non permanente: total des personnes dans la procédure d'asile (Permis N + F) - N
- Naturalisations des étrangers selon le permis: Total (Permis B + C) - N
- Naturalisations des étrangers selon le permis: Permis B - N
- Naturalisations des étrangers selon le permis: Permis C - N
- Part de la population étrangère par rapport à la population résidente - en %

- -Le contenu de la nouvelle Constitution, sa mise en œuvre et les révisions partielles sont exposés dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 10 septembre 2008, présentant le bilan de la mise en œuvre de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud, cinq ans après son entrée en vigueur.  
  
- Indicateurs démographiques de la population étrangère dans le canton de Vaud (rapport trimestriels), Lausanne: SCRIS  
  
- Communiqué de presse du Canton de Vaud 24/04/2008, Le Conseil d'Etat autorise le Service de la population à créer une task force provisoire. Mesures urgentes pour accélérer la gestion des permis B
- **DFAE**  
Les citoyennes et les citoyens de l'UE en Suisse. Informations sur la libre circulation des personnes, Berne : Bureau de l'intégration 2007.
- **OCDE**  
Tendances des migrations internationales: SOPEMI  
[http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr\\_2649\\_33931\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_33931_1_1_1_1_1_1,00.html)
- **ODM et Confédération**  
Statistics from the Aliens and Asylum Sector, Berne: ODM 2007.  
Projets de législation terminés :  
<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/dokumentation/gesetzgebung.html>  
  
Nouvelle loi sur les étrangers :  
<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/dokumentation/gesetzgebung/auslaendergesetz.html>  
  
Message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002 :  
[http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/buergerrecht/auslaendergesetz.Par.0011.File.tmp/Botschaft\\_AuG\\_f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/buergerrecht/auslaendergesetz.Par.0011.File.tmp/Botschaft_AuG_f.pdf)  
  
Projet d'ordonnance sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (Ordonnance SYMIC). Résultats de l'audition, DFJP, ODM, novembre 2005.
- **OFS**  
La population étrangère en Suisse, Edition annuelle, 2000-2007, Neuchâtel  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=2523>  
  
- Scénarios de l'évolution de la population des cantons 2005–2030 :  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.Document.96357.pdf>  
  
- Démos. Bulletin d'information démographique 4/2006. Immigration et émigration de la population résidente permanente de nationalité étrangère: de la comptabilisation dans les registres à la statistique  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=2762>  
  
Migration et intégration – Indicateurs :  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html>  
Données détaillées :  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/data/01.html>

## b) Publications par auteur

- Babel Jacques, Strubi Pascal, 2008, Perspectives de la formation. Scénarios 2008–2017 pour les hautes écoles, Neuchâtel.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/22/publ.html?publicationID=3370>
- Boner B., 2000, Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers, Berne, Office fédéral pour les questions étrangères, Commission fédérale contre le racisme, Commission fédérale des étrangers.
- Commission fédérale contre le racisme, 2000, Naturalisation au niveau communal. Etude élaborée par l'Institut d'ethnologie de l'Université de Berne, sous mandat de la CFR (2000).  
<http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00039/index.html?lang=fr>

- Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers. En commun avec la Commission fédérale des étrangers (CFE) et l'Office fédéral des étrangers OFE (2000) <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00040/index.html?lang=fr>
- Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse. Deuxième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE pour la période du 1er juin 2002 au 31 décembre 2005. Seco-ODM-OFS, 29 juin 2006, 64p. <http://www.newsservice.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/6729.pdf>
- Coulon Claire de, Däpp Stefan, Système d'observation permanente des migrations – SOPEMI, Rapport de la Suisse 2006, Berne, novembre 2007.
- Crettaz, Eric, La population étrangère de la Suisse Edition 2005, OFS <http://www.mec.es/sqci/ch/es/menufijo/publicacionesymateriales/poblacionextranjeraensuiza.pdf> Edition 2006: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/22/publ.Document.88216.pdf>
- Danesi Marco, Passeport biométrique: Vaud centralise au regret des communes, Le Temps 12 juin 2009: 11.
- Danesi Marco, Le long chemin vers des polices unifiées, Le Temps 15 juin 2009.
- Devenir suisse, 2005. Petit guide de la naturalisation dans le canton de Vaud, Nouvelle loi cantonale, Lausanne : Publication du canton de Vaud.
- Koller, Christophe 2008, La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable, in: Pyramides, Bruxelles: CERAP.
- Koller Christophe 2007, Administrations publiques et autorités cantonales. Exploitations sur la base des résultats de l'enquête sur les administrations cantonales 2004, Working Paper de l'IDHEAP 14. [http://www.badac.ch/FR/prestations/publications/articles/wp14\\_06\\_last\\_Koller.pdf](http://www.badac.ch/FR/prestations/publications/articles/wp14_06_last_Koller.pdf)
- Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005 (Etat le 1er janvier 2008) ; 142.20 [http://www.admin.ch/ch/f/rs/142\\_20/index.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/142_20/index.html)
- Ladner Andreas, Fiechter Julien 2008, L'état des communes dans le canton de Vaud, Lausanne: Cahier de l'IDHEAP 238.
- Mazzolini, Oscar 2003, Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la «nouvelle» UDC. Lausanne : PPUR, Coll. Le Savoir suisse. <http://www.ppur.org/livres/978-2-88074-780-0.html>
- Montani, Jonas, Augmentation du nombre de ressortissants de l'UE-27/AELE, Communiqué de presse de l'ODM, 13.10.2008. <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=21967>
- Monthonnex, Jacques 2007, Perspectives démographiques, population, ménages, logements 2006-2030, Vaud, Lausanne: SCRIS.
- Pasche, Lena, La population étrangère dans le canton de Vaud. De l'après-guerre aux accords bilatéraux, Communication statistique Vaud – Nos 8-9, février 2006. <http://www.scris.vd.ch/main.asp?DomId=1508&DocId=4676>
- Pasche, Lena, Record de naturalisations en 2007, Numerus no 6, décembre 2006, pp. 4-5.
- Pasche, Lena, Portrait des dix nouveaux districts, in: Numerus no 4, septembre 2006, pp. 4-5.
- Piguet E., Wanner P., 2000, Les naturalisations en Suisse. Différences entre nationalités, cantons et communes, 1981-1998, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- Piguet, Etienne, 2005, L'immigration en Suisse depuis 1948. une analyse des flux migratoires, Zurich: Seismo.
- Ryl Michael, Friedman Michael, 2003, Benchmarking Migrationsbehörden der Kantone Zurich, Bern und St. Gallen. [http://www.benchmarking.zh.ch/internet/ji/statistik/bm/de/projekte/uebersicht\\_ueber\\_die/migrations\\_amt.html](http://www.benchmarking.zh.ch/internet/ji/statistik/bm/de/projekte/uebersicht_ueber_die/migrations_amt.html)
- Wanner, Philippe. 2004. Migration et intégration populations étrangères en Suisse. Neuchâtel: Office Fédéral de la Statistique.

- Wanner P., D'Amato Gianni. 2003 Naturalisation en Suisse. Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation, Rapport sur mandat d'Avenir suisse, Zurich : Juin, 43 pages.
- Wanner P., 2001, Immigration en Suisse : situation et conséquences démographiques, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- Wanner P., D'Amato Gianni, 2003, Naturalisation en Suisse. Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation, Rapport sur mandat d'Avenir suisse, Zurich, 43 pages.
- Wanner Philippe, 2000, La pratique de la naturalisation en Suisse : un aperçu statistique. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Neuchâtel.
- Wanner P., 1998, « Les changements de nationalité des étrangers en Suisse : chronique statistique », Revue européenne des migrations internationales, 14, p. 185-201.

## Annexes

### a) Mission et activités détaillées de la «Division des étrangers» du «Service de la population (SPOP)» du canton de Vaud

Etat 31.7.2008 (version originale française)

**Auftrag und detaillierte Aktivitäten der «Ausländerabteilung» des «Bevölkerungsdienstes» des Kantons Waadt Stand, 31.7.2008, Übersetzung**

#### Mission

Examiner et régler le statut administratif en Suisse de la population étrangère en application de la Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) ainsi que de ses ordonnances d'application et de l'Accord sur la Libre Circulation des Personnes entre la Suisse et l'UE et son annexe 1 (y compris son protocole d'extension).

#### Auftrag

*In Anwendung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 und der relevanten Verordnungen sowie des Vertrages zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über den freien Personenverkehr und dessen Anhang 1, die ausländerrechtliche Situation der ausländischen Bevölkerung regeln.*

#### Description des Activités / Beschreibung der Tätigkeiten

Description	Beschreibung (Überstzung)
<p><b>Autorisation de séjour (L, B, G)</b> Analyser et statuer sur les demandes d'autorisation de séjour déposées par les Etrangers souhaitant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• travailler,</li> <li>• étudier</li> <li>• séjourner sur le territoire cantonal.</li> </ul> <p>Analyser et statuer sur les demandes de prolongation des dites autorisations. Analyser et statuer sur les demandes de transformation des dites autorisations.</p>	<p><b>Aufenthaltsbewilligung (L, B, G)</b> Analyse und Entscheid über Anträge auf Aufenthaltsbewilligungen im Hinblick auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erwerbstätigkeit</li> <li>• Studium</li> <li>• Aufenthalt im Kanton aus anderen Gründen (z.B. Familiennachzug etc.).</li> </ul> <p>Analyse und Entscheid über Anträge zu einer Verlängerung dieser Aufenthaltsbewilligungen. Analyse und Entscheid über die Umwandlung dieser Bewilligungen.</p>
<p><b>Autorisation d'établissement (C)</b> Analyser et statuer sur les demandes d'autorisation d'établissement, de même que sur leur prolongation.</p>	<p><b>Niederlassungsbewilligung (C)</b> Analyse und Entscheid über Anträge auf Niederlassungsbewilligungen und deren Verlängerung.</p>
<p><b>Gestion du séjour</b> Examiner la poursuite du séjour des étrangers au bénéfice d'une autorisation valable lors de la réception d'informations susceptibles de remettre en cause leur droit à séjourner dans le canton (rapports de police, jugements pénaux, rupture de l'union conjugale, ...)</p>	<p><b>Verwaltung des Aufenthaltes</b> Bei Erhalt von Informationen, die das Aufenthaltsrecht von Ausländern, die im Besitz einer Bewilligung sind, in Frage stellen können (Polizeirapporte, Strafurteile, Unterbruch des heiratsrechtlichen Zusammenlebens), die Fortführung des Aufenthaltes untersuchen.</p>

Description (suite)	Beschreibung (Überstzung)
<b>Recours</b> Traiter les déterminations sur recours	<b>Rekurs</b> Stellungnahmen im Rahmen von Rekursen verfassen.
<b>Départs / renvois</b> Contrôler le départ au terme du délai imparti pour quitter la Suisse, mandater la police pour l'exécution du renvoi. Mise en œuvre des mesures de contrainte (LMC). Transmettre à l'ODM les propositions d'interdiction d'entrée en Suisse (IES)	<b>Ausreise / Wegweisung</b> Die Ausreise im Rahmen der Ausreisefrist kontrollieren; die Polizei mit der Wegweisung beauftragen. Umsetzung von Zwangsmassnahmen. Dem BFM Anträge zu schweizweiten Einreisesperren übermitteln.
<b>Autorisation pour musiciens de rue</b> Délivrer les autorisations pour musiciens de rue.	<b>Bewilligung für Strassenmusikanten</b> Bewilligungen für Strassenmusikanten ausstellen.
<b>Clandestins</b> Traiter les affaires liées aux personnes étrangères en situation irrégulière (y compris les demandes de régularisation).	<b>Illegal Einreisende</b> Fälle von illegal anwesenden Ausländern behandeln (inklusive Regelungsgesuche).
<b>Visa et documents de voyages pour étrangers</b> Traiter les demandes de document de voyage pour étrangers. Délivrer, après examen, les visas de retour aux étrangers en faisant la demande. Prolonger des visas touristiques/affaires. Touristen-/Geschäftsvisa verlängern	<b>Visa und Reisedokumente für Ausländer</b> Gesuche für Reisedokumente für Ausländer behandeln. Nach Analyse, Gesuchen für Rückreisevisum stattgeben. Touristen-/Geschäftsvisum verlängern.
<b>Autorisation d'absence</b> Traiter les demandes d'absence de Suisse	<b>Aufrechterhaltung der Bewilligung während eines Auslandsaufenthalts</b> Gesuche für Abwesenheitsgenehmigung der Schweiz behandeln.
<b>Informier</b> Renseigner les administrés et les différents partenaires sur les procédures et le suivi des demandes. Informer nos partenaires sur les modifications de pratique induites par l'évolution du cadre légal, des sensibilités politiques et/ou des modifications de procédures.	<b>Informieren</b> Die Kunden und Partner über die Verfahren informieren. Die Partner über die Praxisänderungen die aus den Gesetzesänderungen, den politischen Entscheiden und/oder den Verfahrensänderungen entstehen, informieren.
<b>Gestion des données</b> Gérer, au niveau du système d'information fédéral, les données relatives aux étrangers séjournant sur le territoire cantonal.	<b>Datenverwaltung</b> Die Daten bezüglich der sich im Kanton aufhaltenden Ausländer im Bundesdatensystem verwalten.

## b) Questionnaire écrit (réponses des cantons de Vaud et Zurich)

**Deutsch**

**Enquête intercantonale sur les effectifs et la charge de travail des services de migration 2008**  
**Interkantonale Umfrage über die Beschäftigten und den Arbeitsaufwand der Migrationsdienste 2008**

**Vaud**

Mandat du canton de Vaud (SPOP) confié à l'IDHEAP  
(Version prétest)

Mandat des Kantons Waadt (SPOP) an das IDHEAP  
(Pretest)

<b>Cantons inclus dans l'enquête:</b> BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH	<b>Stichprobekantone:</b> BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH	<b>Définition:</b> ETP: Equivalents plein-temps	<b>Définitions:</b> VZS: Vollzeitstellen
<b>Période couverte:</b> 2004-2008	<b>Abgedeckte Zeitperiode:</b> 2004-2008		
<b>Population exclue de l'enquête:</b> étrangers relevant du domaine de l'asile	<b>Nicht Teil der Umfrage:</b> Ausländer des Asylbereiches		

**Mission de la division des étrangers du service de la population du canton de Vaud (SPOP)**  
**Auftrag der Ausländerabteilung des Bevölkerungsdienstes des Kantons Waadt**

Examiner et régler le statut administratif en Suisse de la population étrangère, en application de la Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers (LEtr) - ainsi que de ses ordonnances d'application et de l'Accord sur la Libre circulation des Personnes entre la Suisse et l'UE et son annexe 1 (y compris son protocole d'extension).

*In Anwendung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 sowie der relevanten Verordnungen und des Abkommens über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EG und dessen Anhang 1, die ausländerrechtliche Situation der ausländischen Bevölkerung regeln.*

**Description des activités de la division des étrangers du canton de Vaud (SPOP)**  
**Beschreibung der Aktivitäten der Ausländerabteilung des Bevölkerungsdienstes des Kantons Waadt**

<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorisation de séjour (L, B, G)</li> <li>/ Aufenthaltsbewilligungen (L, B, G)</li> <li>Autorisation d'établissement C</li> <li>/ Niederlassungsbewilligung C</li> <li>Gestion et suivi des séjours</li> <li>/ Aufenthaltskontrolle</li> <li>Gestion et suivi des recours</li> <li>/ Verwaltung von Rekursen</li> <li>Départs / renvois</li> <li>(à l'exclusion des étrangers relevant du domaine de l'asile)</li> <li>Ausreise / Wegweisung</li> <li>(mit Ausnahme von Ausländern, des Asylbereiches)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visa et documents de voyages pour étrangers</li> <li>Visa und Reisedokumente für Ausländer</li> <li>Autorisation d'absence</li> <li>/ Bewilligung von Abwesenheit</li> <li>Gestion (électronique) des données (SYMIC, applications cantonales etc.)</li> <li>Elektronische Datenbearbeitung (SYMIC, kantonale Applikationen etc.)</li> <li>Information (renseignements aux administrés et aux différents partenaires)</li> <li>Informationen (die Kunden und Partner über Verfahren informieren)</li> </ul>
--	--

**(NB. Définitions plus précises: cf. doc. Annexe) /**  
**(NB: Genauere Definitionen: vgl. doc. Anhang)**

Questions	Fragen	Années / Jahren (2004-2008)					Remarques / Bemerkungen
		(Etat actuel / aktueller Stand) 2008	2007	2006	2005	2004	
<b>Partie 1: Effectifs (en moyenne annuelle)*</b>	<b>Erster Teil: Personal (Jahresdurchschnitt)*</b>						
<small>* y compris le personnel en charge de la comptabilité, des affaires juridiques, de la technique, de la logistique en relation directe avec l'accomplissement de la mission et des activités indiquées plus haut</small>	<small>*Inbegriffen: Buchhaltungspersonal, Logistikpersonal sowie juristisches und technisches Personal mit direktem Bezug zum Vollzug des Auftrages und zu oben stehenden Aktivitäten</small>						
Total (nombre de personnes)	Total (Anzahl Personen)	73.5	66.2	62.2	61.5	63.2	
Total (ETP)	Total (VZS)	65.3	58.8	55.3	54.4	58.1	
<b>Selon le statut d'emploi</b>		<b>En ETP / in VZS</b>					
Personnel fixe (ETP)	Festangestellte (VZS)	55.8	51.4	50.4	51	49	
Stagiaires (ETP)	Praktikanten (VZS)	0	0	0	0	0	
Personnel auxiliaire (par ex. personnes à durée de contrat déterminée) (ETP)	Hilfspersonal (z.B. Personen mit befristetem Vertrag) (VZS)	9.5	7.4	4.9	3.4	9.1	
Personnel en prêt, issu d'un autre service (ETP)	Aus einem anderen Dienst ausgeliehenes Personal	0	0	0	0	0	
<b>Selon le type de formation achevée</b>		<b>En ETP / in VZS</b>					
Juristes (ETP)	Juristen (VZS)	3.4	3	3	2.4	2	
Autres universitaires (ETP)	Andere Universitätsabsolventen (VZS)	1.1	2	2	2	2	
Titulaires d'un CFC d'employé de commerce (ETP)	Kaufmännische Angestellte (VZS)	35.8	31.7	29.9	30.8	36.1	
Autres types de formation (ETP)	Andere Ausbildungen (VZS)	25	22.1	20.4	19.2	18	
<b>Partie 2: Indicateurs relatifs au volume de travail</b>		<b>N</b>					
Nombre de dossiers en attente de traitement au 31.12	Anzahl Dossiers, welche auf die Bearbeitung warten, am 31.12	11'555	9'469	4'596	5'154	5'898	
Nombre de refus (sans les refus ODM)	Anzahl abgelehnte Dossiers (ohne Ablehnungen BFM)	657	1'818	1'856	1'801	1'684	
Nombre de recours contre les décisions cantonales	Anzahl Rekurse gegen kantonale Entscheidungen	149	408	565	528	512	
<b>Partie 3: Organisation / moyens à disposition</b>		<small>NB Mettre une croix dès l'année d'introduction de l'organisation ou des moyens à disposition / NB: Bitte Jahre ab denen die Organisation eingeführt ist oder das Mittel zur Verfügung steht, ankreuzen</small>					
Gestion électronique des dossiers (GED)	Elektronische Verwaltung der Dossiers	-	-	-	-	-	
Ressources dédiées à la formation (si possible réponse aussi en ETP)	Für die Ausbildung zur Verfügung gestellte Mittel (wenn möglich, Angabe ebenfalls in VZE)	0.8	0.8	0	0	0	
Implication des communes dans le processus	Einbezug der Gemeinden in den Prozess	x	x	x	x	x	
Autorité du marché du travail sous la même direction que le service des migrations	Arbeitsmarktbehörde unter der gleichen Direktion wie das Migrationsamt	-	-	-	-	-	
Tâches liées aux missions décrites plus haut déléguées à d'autres entités administratives	Aufgaben, welche mit weiter oben beschriebenen Tätigkeiten in Beziehung stehen, an andere Stellen delegieren.	-	-	-	-	-	
<b>Partie 4: Budget et dépenses</b>		<b>En francs / in Franken</b>					
Total des charges salariales	Total der Lohnkosten	2'633'188	5'388'180	5'122'564	4'776'280	3'896'858	
Total des émoluments perçus	Total der eingekassierten Gebühren	1'896'173	3'727'676	3'055'336	3'440'893	4'075'055	
<b>Partie 5: Autres services impliqués dans le contrôle des étrangers (selon la description de la mission et des activités mentionnées ci-dessus)</b>		<b>Teil 5: Andere Dienste, welche in die Ausländerkontrolle involviert sind:</b> (gemäss der Beschreibung der Aufgaben und der Aktivitäten, wie sie weiter oben erwähnt werden)					
Effectif de l'inspecteurat du travail de votre canton (en ETP)	Personal des Arbeitsinspektorates in Ihrem Kanton (in VZE)	8	6	6	4	2	
Autres services...	Andere Dienste...						
<b>Remarques particulières (questions ouvertes)</b>		<b>Spezielle Bemerkungen (offene Fragen)</b>					
Sur son propre canton	Zum eigenen Kanton						
Sur un autre canton	Zu einem anderen Kanton						

**En cas de questions:**  
 Christophe Koller, Chef de projet BADAC  
 Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)  
 Route de la Maladière 21 - CH-1022 - Chavannes - Lausanne  
 T: 021 557 40 67 - F: 021 557 40 08 ; N 078 606 20 11  
[christophe.koller@idheap.unil.ch](mailto:christophe.koller@idheap.unil.ch)  
[www.badac.ch](http://www.badac.ch)

**Bei Fragen:**  
 Christophe Koller, Projektleiter BADAC  
 Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)  
 Route de la Maladière 21 - CH-1022 - Chavannes - Lausanne  
 T: 021 557 40 67 - F: 021 557 40 08  
[christophe.koller@idheap.unil.ch](mailto:christophe.koller@idheap.unil.ch)  
[www.badac.ch](http://www.badac.ch)

**Enquête intercantonale sur les effectifs et la charge de travail des services de migration 2008**  
**Interkantonale Umfrage über die Beschäftigten und den Arbeitsaufwand der Migrationsdienste 2008**

Nom du canton  
**ZÜRICH**

Mandat du canton de Vaud (SPOP) confié à l'IDHEAP

Mandat des Kantons Waadt (SPOP) an das IDHEAP

<b>Cantons inclus dans l'enquête:</b> BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH	<b>Stichprobekantone:</b> BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH	<b>Définition:</b> ETP: Equivalents plein-temps	<b>Définitions:</b> VZS: Vollzeitstellen
<b>Période couverte:</b> 2004-2008	<b>Abgedeckte Zeitperiode:</b> 2004-2008		
<b>Population exclue de l'enquête:</b> étrangers relevant du domaine de l'asile	<b>Nicht Teil der Umfrage:</b> Ausländer des Asylbereiches		

**Mission de la division des étrangers du service de la population du canton de Vaud (SPOP)**  
**Auftrag der Ausländerabteilung des Bevölkerungsdienstes des Kantons Waadt**

Examiner et régler le statut administratif en Suisse de la population étrangère, en application de la Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers (LEtr) - ainsi que de ses ordonnances d'application et de l'Accord sur la Libre circulation des Personnes entre la Suisse et l'UE et son annexe 1 (y compris son protocole d'extension).

In Anwendung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 sowie der relevanten Verordnungen und des Abkommens über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EG und dessen Anhang 1, die ausländerrechtliche Situation der ausländischen Bevölkerung regeln.

**Description des activités de la division des étrangers du canton de Vaud (SPOP)**  
**Beschreibung der Aktivitäten der Ausländerabteilung des Bevölkerungsdienstes des Kantons Waadt**

Autorisation de séjour (L, B, G)  
 / Aufenthaltsbewilligungen (L, B, G)  
 Autorisation d'établissement C  
 / Niederlassungsbewilligung C  
 Gestion et suivi des séjours  
 / Aufenthaltskontrolle  
 Gestion et suivi des recours  
 / Verwaltung von Rekursen  
 Départs / renvois  
 (à l'exclusion des étrangers relevant du domaine de l'asile)  
 Ausreise / Wegweisung  
 (mit Ausnahme von Ausländern, des Asylbereiches)

Visa et documents de voyages pour étrangers  
 Visa und Reisedokumente für Ausländer  
 Autorisation d'absence  
 / Bewilligung von Abwesenheit  
 Gestion (électronique) des données (SYMIC, applications cantonales etc.)  
 Elektronische Datenbearbeitung (SYMIC, kantonale Applikationen etc.)  
 Information (renseignements aux administrés et aux différents partenaires)  
 Informationen (die Kunden und Partner über Verfahren informieren)

(NB. Définitions plus précises: cf. doc. Annexe) /  
 (NB: Genauere Definitionen: vgl. doc. Anhang)

Questions	Fragen	Années / Jahren (2004-2008)					Remarques / Bemerkungen
		(Etat actuel / aktueller Stand) 2008	2007	2006	2005	2004	
<b>Partie 1: Effectifs (en moyenne annuelle)*</b>	<b>Erster Teil: Personal (Jahresdurchschnitt)*</b>						
* y compris le personnel en charge de la comptabilité, des affaires juridiques, de la technique, de la logistique en relation directe avec l'accomplissement de la mission et des activités indiquées plus haut	*Inbegriffen: Buchhaltungspersonal, Logistikpersonal sowie juristisches und technisches Personal mit direktem Bezug zum Vollzug des Auftrages und zu oben stehenden Aktivitäten						
<b>Total (nombre de personnes)</b>	<b>Total (Anzahl Personen)</b>		140				
<b>Total (ETP)</b>	<b>Total (VZS)</b>	126.6	123.1	114	115	126	
<b>Selon le statut d'emploi</b>	<b>Gemäss Anstellung</b>						<b>En ETP / in VZS</b>
<b>Personnel fixe (ETP)</b>	<b>Festangestellte (VZS)</b>		118.5				
<b>Stagiaires (ETP)</b>	<b>Praktikanten (VZS)</b>		4.6				
<b>Personnel auxiliaire (par ex. personnes à durée de contrat déterminée) (ETP)</b>	<b>Hilfspersonal (z.B. Personen mit befristetem Vertrag) (VZS)</b>						
<b>Personnel en prêt, issu d'un autre service (ETP)</b>	<b>Aus einem anderen Dienst ausgeliehenes Personal</b>						
<b>Selon le type de formation achevée</b>	<b>Gemäss Bildungsabschluss</b>						<b>En ETP / in VZS</b>
<b>Juristes (ETP)</b>	<b>Juristen (VZS)</b>	4	3.3				
<b>Autres universitaires (ETP)</b>	<b>Andere Universitätsabsolventen (VZS)</b>	2	2				
<b>Titulaires d'un CFC d'employé de commerce (ETP)</b>	<b>Kaufmännische Angestellte (VZS)</b>		60				
<b>Autres types de formation (ETP)</b>	<b>Andere Ausbildungen (VZS)</b>						
<b>Partie 2: Indicateurs relatifs au volume de travail</b>	<b>Teil 2: Indikatoren bezüglich Arbeitsvolumen</b>						<b>N</b>
<b>Nombre de dossiers en attente de traitement au 31.12</b>	<b>Anzahl Dossiers, welche auf die Bearbeitung warten, am 31.12</b>	6529	6575	6307	2563	2703	
<b>Nombre de refus (sans les refus ODM)</b>	<b>Anzahl abgelehnte Dossiers (ohne Ablehnungen BFM)</b>	846	1399	1232	1306	1302	
<b>Nombre de recours contre les décisions cantonales</b>	<b>Anzahl Rekurse gegen kantonale Entscheidungen</b>		572	433	313	382	
							NB Mettre une croix dès l'année d'introduction de l'organisation ou des moyens à disposition / NB: Bitte Jahre ab denen die Organisation eingeführt ist oder das Mittel zur Verfügung steht, ankreuzen
<b>Partie 3: Organisation / moyens à disposition</b>	<b>Teil 3 Organisation / verfügbare Mittel</b>						
<b>Gestion électronique des dossiers (GED)</b>	<b>Elektronische Verwaltung der Dossiers</b>		77%	69%	69%	68%	
<b>Ressources dédiées à la formation (si possible réponse aussi en ETP)</b>	<b>Für die Ausbildung zur Verfügung gestellte Mittel (wenn möglich, Angabe ebenfalls in VZE)</b>	-	-	-	-	-	
<b>Implication des communes dans le processus</b>	<b>Einbezug der Gemeinden in den Prozess</b>	x	-	-	-	-	
<b>Autorité du marché du travail sous la même direction que le service des migrations</b>	<b>Arbeitsmarktbehörde unter der gleichen Direktion wie das Migrationsamt</b>	nein	nein	nein	nein	nein	
<b>Tâches liées aux missions décrites plus haut déléguées à d'autres entités administratives</b>	<b>Aufgaben, welche mit weiter oben beschriebenen Tätigkeiten in Beziehung stehen, an andere Stellen delegieren.</b>	-	-	-	-	-	
<b>Partie 4: Charges salariales et émoluments perçus</b>	<b>Teil 4: Lohnkosten und eingekassierten Gebühren</b>						<b>En francs / in Franken</b>
<b>Total des charges salariales</b>	<b>Total der Lohnkosten</b>		12'162'000	11'355'000	11'352'000	12'357'000	
<b>Total des émoluments perçus</b>	<b>Total der eingekassierten Gebühren</b>		10'362'000	9'081'000	9'382'000	10'490'000	
<b>Partie 5: Autres services impliqués dans le contrôle des étrangers (selon la description de la mission et des activités mentionnées ci-dessus)</b>	<b>Teil 5: Andere Dienste, welche in die Ausländerkontrolle involviert sind: (gemäss der Beschreibung der Aufgaben und der Aktivitäten, wie sie weiter oben erwähnt werden)</b>						
<b>Effectif de l'inspectorat du travail de votre canton (en ETP)</b>	<b>Personal des Arbeitsinspektorates in Ihrem Kanton (in VZE)</b>						
<b>Autres services...</b>	<b>Andere Dienste...</b>						
<b>Remarques particulières (questions ouvertes)</b>	<b>Spezielle Bemerkungen (offene Fragen)</b>						
<b>Sur son propre canton</b>	<b>Zum eigenen Kanton</b>						
<b>Sur un autre canton</b>	<b>Zu einem anderen Kanton</b>						

**En cas de questions:**  
 Christophe Koller, Chef de projet BADAC  
 Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)  
 Route de la Maladière 21 - CH-1022 - Chavannes - Lausanne  
 T: 021 557 40 67 - F: 021 557 40 08 ; N 078 606 20 11  
[christophe.koller@idheap.unil.ch](mailto:christophe.koller@idheap.unil.ch)  
[www.badac.ch](http://www.badac.ch)

**Bei Fragen:**  
 Christophe Koller, Projektleiter BADAC  
 Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)  
 Route de la Maladière 21 - CH-1022 - Chavannes - Lausanne  
 T: 021 557 40 67 - F: 021 557 40 08 ; N 078 606 20 11  
[christophe.koller@idheap.unil.ch](mailto:christophe.koller@idheap.unil.ch)  
[www.badac.ch](http://www.badac.ch)

### c) Effectif de la population résidente permanente étrangère (2003-2008)

Office fédéral des migrations ODM, Service de la statistique des étrangers, CH-3003 Berne-Wabern

#### Effectif de la population résidente permanente étrangère<sup>1)</sup> par canton de résidence et groupe d'étrangers à fin décembre 2008

Tableau: 107

Canton de résidence	Total	Titulaires d'un permis de courte durée			Titulaires d'un permis de séjour			Etablis					
		Pourcentage approximatif d'étrangers <sup>2)</sup>	Différence par rapport à l'année précédente		>=12 mois	Différence par rapport à l'année précédente		Différence par rapport à l'année précédente	Différence par rapport à l'année précédente				
			Ch. absolu	En %		Ch. absolu	En %		Ch. absolu	En %			
Suisse 2003	1 471 033	20.1	23 721	1.6	13 165	4 314	48.7	370 829	14 410	4.0	1 087 039	4 997	0.5
Suisse 2004	1 486 008	20.2	23 975	1.6	20 719	7 554	57.4	384 910	14 081	3.8	1 089 379	2 340	0.2
Suisse 2005	1 511 937	20.3	16 929	1.1	28 312	7 593	36.6	396 161	11 251	2.9	1 087 484	- 1 915	-0.2
Suisse 2006	1 523 586	20.4	11 849	0.8	39 496	11 184	39.5	402 911	6 750	1.7	1 081 179	- 6 285	-0.6
Suisse 2007	1 570 965	20.8	47 379	3.1	29 298	- 10 198	-25.8	450 301	47 390	11.8	1 091 366	10 187	0.9
Suisse 2008	1 638 949	21.4	67 984	4.3	18 630	- 10 668	-36.4	516 904	66 603	14.8	1 103 415	12 049	1.1
Zurich	312 510	23.5	13 720	4.6	3 729	- 2 361	-38.8	107 710	14 981	16.2	201 071	1 100	0.6
Berne	120 862	12.5	3 761	3.2	2 050	- 851	-29.3	37 597	4 055	12.1	81 216	557	0.7
Lucerne	59 650	16.2	2 466	4.3	629	- 426	-42.0	19 790	2 014	11.3	39 231	896	2.3
Uri	3 214	9.1	169	5.6	97	- 64	-39.8	1 250	254	25.5	1 867	- 21	-1.1
Schwyz	26 634	17.9	1 440	6.0	311	- 183	-37.0	7 455	1 077	16.9	17 868	546	3.2
Obwald	4 268	12.4	232	5.7	124	- 18	-11.4	1 677	209	14.2	2 467	39	1.6
Nidwald	4 299	10.6	262	6.5	107	- 25	-18.9	1 696	200	13.4	2 496	87	3.6
Glaris	7 423	19.3	117	1.6	97	- 22	-18.5	1 686	170	11.2	5 640	- 31	-0.5
Zoug	26 241	22.8	1 281	5.3	186	- 87	-32.0	9 616	964	11.0	15 441	414	2.8
Fribourg	46 882	17.1	2 186	5.0	571	- 601	-51.3	16 443	1 951	14.5	29 888	846	2.9
Soleure	48 179	19.2	1 420	3.0	278	- 42	-13.1	10 111	1 089	11.8	37 790	393	1.1
Bâle-Ville	56 762	30.6	1 309	2.4	689	- 105	-13.8	19 870	1 699	9.4	36 223	- 285	-0.8
Bâle-Campagne	49 853	18.4	1 636	3.2	308	- 19	-8.8	13 624	1 042	8.3	35 821	612	1.4
Schaffhouse	18 986	22.6	896	4.3	75	- 52	-40.9	4 980	584	13.3	11 931	164	1.4
Appenzell Rh.-Ext.	7 276	13.8	325	4.7	58	- 27	-31.8	2 080	271	15.0	5 138	81	1.6
Appenzell Rh.-Int.	1 562	10.0	52	3.4	24	- 9	-27.3	425	34	8.7	1 113	27	2.5
Saint-Gall	101 077	21.5	3 728	3.8	683	- 443	-39.3	26 642	3 762	16.4	73 752	409	0.6
Grisons	29 666	15.5	1 624	5.8	1 802	- 161	-7.7	12 807	1 564	13.8	14 976	221	1.5
Argovie	123 685	20.9	5 515	4.7	829	- 130	-13.6	30 051	5 354	21.7	92 605	291	0.3
Thurgovie	49 805	20.6	2 467	5.2	567	- 302	-34.8	12 681	1 935	18.0	36 557	834	2.3
Tessin	94 045	25.3	1 641	2.0	448	- 428	-48.9	22 444	2 142	10.6	61 153	- 73	-0.1
Vaud	202 005	29.6	10 982	5.7	1 139	- 2 087	-64.8	73 228	10 220	16.2	128 238	2 869	2.3
Valais	60 347	19.9	3 474	6.1	2 472	- 363	-12.8	20 886	2 782	15.4	36 878	1 045	2.9
Neuchâtel	40 513	23.8	839	2.4	70	- 5	-7.7	11 621	828	7.7	28 822	106	0.4
Geneve	149 290	35.1	6 386	4.3	1 217	- 1 816	-69.9	49 369	7 116	16.8	98 674	1 083	1.1
Jura	8 416	12.0	260	3.1	91	- 24	-20.9	2 146	334	18.4	6 179	- 60	-1.0

1) sans les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille, les titulaires d'un permis de courte durée <12 mois et les requérants d'asile  
2) par rapport à l'ensemble de la population résidente permanente

Office fédéral des migrations ODM, Service de la statistique des étrangers, CH-3003 Berne-Wabern

#### Bilan de la population résidente permanente étrangère depuis fin décembre 1988

Année	Effectif	Différence par rapport à l'année précédente		Augmentations				Diminutions						Compensation entre l'effectif + mouvements <sup>3)</sup>			
		Absolu	En %	Entrées en Suisse	Regroupement familial <sup>1)</sup>	Nais-sances	Autres Aug-mentations <sup>2)</sup>	Départs de la Suisse	Naturali-sations	Constata-tions de la nationalité suisse	Suisse-s /-ses par adoption	Suisse-s par mariage	Décès		Autres Diminutions <sup>2)</sup>		
1988	1 006 530	27 793	2.8	98 813	86 548	30 356	12 259	6	71 020	55 854	6 689	1 655	603	2 296	3 912	11	-
1989	1 040 325	33 795	3.4	105 555	92 989	32 701	12 486	100	71 760	57 546	6 863	388	603	2 349	3 999	12	-
1990	1 100 262	59 937	5.8	132 231	117 711	43 412	14 471	49	72 294	59 587	5 497	226	534	2 251	4 158	41	-
1991	1 163 233	62 971	5.7	142 228	126 645	47 054	15 567	16	79 257	66 424	5 346	226	539	2 493	4 221	9	-
1992	1 213 463	50 230	4.3	146 380	128 183	53 292	18 178	19	96 160	80 373	9 830	131	655	556	4 587	18	-
1993	1 260 283	46 820	3.9	135 372	117 636	42 962	17 718	18	88 552	71 164	11 920	130	778	99	4 410	52	-
1994	1 300 089	39 806	3.2	122 206	103 613	36 285	18 573	20	82 400	64 188	12 959	116	613	68	4 410	46	-
1995	1 330 674	30 485	2.3	119 910	94 268	34 931	18 037	7 606	89 425	67 461	15 865	196	691	43	4 730	439	-
1996	1 337 581	7 007	0.6	99 141	79 708	25 275	18 952	481	92 134	67 664	18 194	230	719	0	4 878	449	-
1997	1 340 793	3 212	0.2	90 693	72 769	22 412	17 893	31	87 481	63 440	18 325	184	660	0	4 534	338	-
1998	1 347 911	7 118	0.6	92 275	74 949	22 343	17 299	27	85 157	58 977	20 498	201	578	0	4 562	341	-
1999	1 368 670	20 759	1.6	103 816	85 838	26 298	17 946	32	83 057	58 104	19 539	242	582	0	4 544	46	-
2000	1 384 382	15 712	1.1	104 821	87 448	26 775	17 332	41	89 109	55 770	27 893	226	581	0	4 602	37	-
2001	1 419 095	34 713	2.6	119 553	101 353	30 165	18 160	40	84 840	52 713	26 857	236	490	0	4 510	34	-
2002	1 447 312	28 217	2.0	123 622	101 876	43 209	18 663	3 083	95 431	49 697	35 754	264	497	0	4 606	4 613	26
2003	1 471 033	23 721	1.6	117 978	94 049	40 229	18 793	5 134	94 270	46 320	34 602	198	624	0	4 844	7 682	15
2004	1 495 008	23 975	1.6	120 367	96 270	38 836	18 573	5 524	96 380	47 894	34 877	274	534	0	4 858	7 943	- 12
2005	1 511 937	16 929	1.1	118 672	94 357	38 965	18 264	6 051	101 758	49 745	37 704	326	407	0	4 789	8 807	15
2006	1 523 586	11 849	0.8	125 821	102 657	37 601	17 044	6 120	114 152	52 952	46 711	349	375	0	4 832	9 657	- 20
2007	1 570 965	47 379	3.1	164 083	139 685	45 160	17 206	7 192	116 684	56 246	43 889	305	315	0	4 834	11 715	- 20
2008	1 638 949	67 984	4.3	185 813	157 271	48 985	18 552	9 990	117 772	54 131	44 365	484	298	0	5 217	14 059	- 57

<sup>1)</sup> à partir de 2002 y compris le regroupement familial de Suisses/-ses ou d'étrangers/-ères avec conjoint/-e suisse

<sup>2)</sup> En 1995 le système RCE-2 a été remplacé par le nouveau système RCE-3, ce qui a provoqué des différences entre l'effectif et les mouvements. A partir de l'année 2002 les corrections des entrées et des départs de la Suisse sont comptées sous les autres augmentations ou les autres diminutions.

<sup>3)</sup> Différences liées à l'exploitation des registres

## Liste des figures

Figure 1 Les dates-clés de la législation sur les étrangers.....	17
Figure 2 Les permis selon le type d'autorisation .....	19
Figure 3 Nombre de communes des 7 cantons retenus dans l'étude 1990-2008 .....	22
Figure 4 Nombre d'habitants par commune 1990-2008 .....	23
Figure 5 Population résidente permanente et population résidente permanente étrangère (Etr) 1990-2007.....	24
Figure 6 Evolution de la population résidente permanente étrangère 2001-2008.....	25
Figure 7 Effectif de la population résidente permanente étrangère 2001-2008 .....	26
Figure 8 Taux de croissance annuel de la population résidente permanente étrangère 2001-2008.....	27
Figure 9 Population étrangère selon le statut de résidence pour 1000 habitants 2008.....	28
Figure 10 Population résidente permanente étrangère pour 1000 habitants 1990-2007 .....	28
Figure 11 Part de la pop. étrangère vaudoise par rapport au total suisse selon le statut de résidence.....	29
Figure 12 Frontaliers étrangers selon le canton de travail au premier trimestre 1996-2008 (N) .....	30
Figure 13 Immigration de la population résidente étrangère en Suisse selon l'autorisation de résidence 1996-2007 (frontaliers exclus).....	30
Figure 14 Autorisation de séjours délivrés selon le type et le canton 2007 (Effectif total).....	31
Figure 15 Autorisation de séjours délivrés selon le type et le canton 2007 (en pourcent).....	31
Figure 16 Total des entrées d'étrangers en Suisse (tous motifs confondus) 2002-2007.....	33
Figure 17 Total des entrées d'étrangers résidents permanents par canton 2002-2007.....	34
Figure 18 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration 2002, 2007, en % .....	35
Figure 19 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration, par canton 2007, en %.....	36
Figure 20 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration: Vaud 2002-2007, en % .....	36
Figure 21 Répartition des arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration: Zurich 2002-2007, en % .....	37
Figure 22 Evolution du nombre d'arrivées de l'étranger: écoliers, étudiants, doctorants selon le genre de pays 2002-2007 par canton (N).....	37
Figure 23 Population résidente permanente étrangère selon la nationalité par pays.....	40
Figure 24 Population résidente permanente étrangère selon la nationalité par group de pays 2007, en %.....	42
Figure 25 Variation (2001-2007) de la population résidente permanente étrangère selon la nationalité, le groupe de pays, comparaison Suisse - Vaud, en pour cent.....	43
Figure 26 Acquisition de la nationalité suisse 1992-2006 (N) .....	45
Figure 27 Acquisition de la nationalité suisse pour 1000 étrangers 1992-2006 .....	46
Figure 28 Chefs de départements, structures administratives et effectifs des serv. de migration par canton .....	48
Figure 29 Organigramme du SPOP, vue d'ensemble et niveau des effectifs (mars 2008).....	49
Figure 30 Organigramme du SPOP, zoom sur la division des étrangers (mars 2008).....	50
Figure 31 Effectifs du personnel des services cantonaux de migrations en EPT 2004-2008.....	51
Fig. 32 Taux d'universitaires parmi l'effectif des services cantonaux de migration 2004-2008 en %.....	52
Figure 33 Nombre de juristes au sein des services cantonaux de migration en EPT .....	53
Figure 34 Mission et activités accomplies par la Division des étrangers du SPOP (au 31.8.2008).....	54
Figure 35 Sollicitations reçues, traitées et dossiers en attente dans le canton de Vaud (janv. 2006-déc. 2007).....	55
Figure 36 Nombre de permis contrôlés par mois dans le canton de Vaud (janvier-décembre 2005-2007).....	55
Figure 37 Total des mouvements enregistrés selon le genre et le canton 2007.....	58
Figure 38 Genre de mouvement dans le SYMIC selon le type d'autorisation et le groupe d'étrangers* - Vaud (2002-2007).....	59
Figure 39 Genre de mouvement dans le SYMIC selon le groupe d'étrangers et le canton (2002-2007) .....	60
Figure 40 Genre de mouvements selon le type de permis et l'origine, variation relative en % 2002-2007 .....	65
Figure 41 Population résidente étrangère permanente et frontaliers par EPT 2007 .....	72
Figure 42 Arrivées de l'étranger selon le motif d'immigration par EPT en 2007.....	73
Figure 43 Répartition des mouvements par canton selon le genre, en pourcent 2007 .....	74
Figure 44 Nombre de dossiers en attente de traitement 2004-2008 (N et par EPT).....	75
Figure 45 Refus, recours et taux de refus par EPT 2007 .....	75

## Résumé

A l'instar d'autres cantons, Vaud est confronté à une augmentation importante de la population étrangère. Entre 2002 et 2007, le nombre total des entrées d'étrangers a atteint 629'000 au niveau suisse, dont 94'869 uniquement pour le canton de Vaud, soit 15% du total avec une augmentation de 26%. La bonne conjoncture économique et les assouplissements successifs en matière de politique d'immigration depuis l'introduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes en 2002 expliquent ce phénomène. Les immigrés originaires des pays de l'UE entrés en Suisse pour motif d'activité lucrative sont les premiers bénéficiaires de cet essor, alors que l'immigration de ressortissants des pays tiers a été freinée, conformément aux attentes.

Les étrangers établis dans les cantons romands sont essentiellement issus de pays latins alors que les cantons alémaniques possèdent une communauté étrangère plutôt issue d'ex-Yougoslavie, de Turquie et d'Allemagne. La particularité de Genève et Vaud tient à la présence d'une importante communauté africaine représentant 9%, respectivement 6% des étrangers résidents en 2007.

Le nombre de frontaliers a augmenté de 45% entre 2002 et 2008 (+86% pour le canton de Vaud à 15'300 personnes). L'augmentation significative du nombre d'étrangers depuis 2002 et la modification rapide de leur profil constituent dès lors un challenge important pour les autorités en termes de gestion politico-administrative.

La part des entrées pour motif économique est passée de 30% en 2002 à 50% en 2007 au niveau suisse, alors que les regroupements familiaux ont baissé de 42% à 32% et que le motif de formation restait stable à 13% la même année. Le canton de Vaud se distingue par un pourcentage nettement plus élevé pour le motif d'entrée «formation et perfectionnement professionnel» (23%, contre 10% en moyenne suisse), ce qui implique une surcharge en termes de renouvellements.

Malgré une simplification des procédures depuis 2002, due à l'ACLP et ayant provoqué une diminution générale des mouvements enregistrés dans le système d'information central sur la migration (SYMIC): -17% pour VD et ZH; -15% à BE, -16% à SG, -26% au TI mais +4% à GE et VS, le travail des services de migrations a fortement augmenté dans tous les cantons. Ainsi, l'effet cumulé de l'ACLP avec une bonne conjoncture économique engendre une baisse générale des mouvements mais une forte croissance des octrois de permis destinés aux ressortissants de l'UE due à l'augmentation de l'immigration: VD +33%, +60% pour les permis C, +67% pour les permis G et de là une pression importante sur les services administratifs.

Au cours du même laps de temps, le personnel est resté stable ou a augmenté très faiblement. En 2007, les effectifs du personnel des sept services cantonaux de migrations: BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH s'élevait à 434,2 EPT, soit 58,8 pour VD, 123,1 pour ZH, 57,8 pour Berne (y compris les villes de Berne, Bienne et Thoun), 66,6 pour le Tessin, 40 pour SG, 20 pour le Valais et 68 pour Genève représentant 0,8% du personnel de l'administration centrale cantonale (VD 0,6%; BE 0,6%, GE 0,5%, SG 0,7%, TI 1,6%, VS 0,7%, ZH 1%).

Le service des étrangers du canton de Vaud se caractérise par une charge de travail par EPT élevée, supérieure aux autres cantons pour le nombre total d'octrois de permis (59 en 2007), plus particulièrement pour les «regroupements familiaux» (97) et la «formation et le perfectionnement professionnel» (78). Il se caractérisait aussi par un nombre de dossiers en attente par EPT (161) très élevé, le canton du Valais arrivant en deuxième position et Zurich en troisième.

Le canton de Vaud, en termes d'effectifs, n'avait donc pas les moyens pour faire face à l'augmentation rapide des demandes de permis. En plus, l'organisation très fragmentée, sur le plan territorial et administratif, ne possède pas la souplesse requise pour répondre rapidement aux sollicitations de l'économie et des usagers. Les solutions à envisager devront donc tenir compte autant des ressources à allouer aux services compétents que de la mise en réseau des communes en redessinant éventuellement l'organisation territoriale.

## Zusammenfassung

Wie andere Kantone auch, ist der Kanton Waadt mit einer starken Erhöhung der ausländischen Wohnbevölkerung konfrontiert. Zwischen 2002 und 2007 sind 629'000 Personen in die Schweiz eingewandert, 94'869 davon im Kanton Waadt, was 15% des Totales entspricht und einer Erhöhung von 26%. Die gute Konjunkturlage und die schrittweise Lockerung der Einwanderungspolitik seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU im Jahre 2002 erklären dieses Phänomen. Die Einwanderer aus Ländern der EU, welche eine Beschäftigung in der Schweiz aufnehmen, profitieren am meisten von diesem Aufschwung, während die Einwanderung aus Drittstaaten, wie erwartet, gebremst wurde.

Die Ausländer, welche sich in den Kantonen der Romandie niederlassen kommen am häufigsten aus lateinischsprachigen Ländern, während sich in den Deutschschweizer Kantonen häufig Personen aus Ex-Yugoslavien, der Türkei und Deutschland niederlassen. Die Kantone Genf und Waadt zeichnen sich durch grosse Gemeinschaft von afrikanischen Einwanderern aus (9%), bzw. 6% der niedergelassenen Ausländer im Jahre 2007.

Die Anzahl der Grenzgänger ist zwischen 2002 und 2008 um 45% gestiegen (+86% für den Kanton Waadt, auf 15'300 Personen). Die signifikante Steigerung der Anzahl Ausländer seit 2002 und die rasche Änderung des Profils der Einwanderer bedeuten eine wichtige Herausforderung für Behörden im politisch-administrativen Bereich.

Der Anteil Ausländer, die aus wirtschaftlichen Gründen einwandern, ist schweizweit von 30% im Jahre 2002 auf 50% im Jahre 2007 gestiegen, während der Grund „Familienzusammenführung“ von 42% auf 32% abgenommen hat. „Ausbildung“ als Einwanderungsgrund bleibt stabil bei 13%. Der Kanton Waadt zeichnet sich dadurch aus, dass der Grund „Ausbildung und berufliche Fortbildung“ von überdurchschnittlicher Bedeutung ist (23% gegenüber 10% schweizweit), was eine Mehrbelastung bei den Gesuchserneuerungen bedeutet.

Trotz einer Vereinfachung der Formalitäten seit 2002 auf Grund des Freizügigkeitsabkommens, welche eine Verringerung der Änderungen der Registrierungen im zentralen Informatiksystem (SYMIC) mit sich gebracht hat: -17% für die Kantone VD und ZH, -15% BE, -16% SG, -26% TI, aber +4% in den Kantonen GE und VS, hat die Arbeitsbelastung der Migrationsämter stark zugenommen, in allen Kantonen. Der kumulierte Effekt, „Freizügigkeitsabkommen“ „gute Konjunkturlage“ generiert eine sinkende Zahl von Änderungen im System, aber ein starkes Wachstum von Bewilligungen an Personen aus der EU, weil die Migration stark zugenommen hat: VD: +33%, (+60% C-Bewilligungen, +67% G-Bewilligungen). Dadurch entsteht ein starker Druck auf die administrativen Dienste.

Während demselben Zeitraum ist der Personalbestand stabil geblieben oder hat nur leicht zugenommen. Im Jahre 2007 hat sich die Anzahl der Angestellten der kantonalen Migrationsämter in den Kantonen BE, GE, SG, TI, VD, VS und ZH um 432.2 Vollzeitäquivalente erhöht. Im Kanton Waadt waren es 58.8, in Zürich 123.1, in Bern 57.8 (inbegriffen die Städte Bern, Biel und Thun), im Tessin 66.6, im Kanton St.Gallen 40, im Wallis 20 und 68 in Genf. Dies sind 0.8% des Personals der kantonalen Zentralverwaltung (VD 0,6%; BE 0,6%, GE 0,5%, SG 0,7%, TI 1,6%, VS 0,7%, ZH 1%).

*Der Migrationsdienst des Kantons VD zeichnet sich durch eine hohe Arbeitsbelastung pro Vollzeitstelle aus, welche höher liegt als in anderen Kantonen (59 erteilte Bewilligungen pro Vollzeitstelle im Jahre 2007). Dies gilt insbesondere für die „Familienzusammenführung“ (97) und für „Ausbildung und berufliche Fortbildung“ (78). Der Kanton zeichnet sich ebenfalls durch eine sehr hohe Anzahl Dossiers pro Vollzeitstelle aus (161). Der Kanton Wallis belegt den zweiten Rang, Zürich den dritten.*

*Der Kanton Waadt hatte gemessen an der Angestellten nicht die Mittel, den starken Anstieg der Gesuche zu bewältigen. Des Weiteren konnte die territorial und administrativ fragmentierte Organisation nicht genug schnell den Erfordernissen der Wirtschaft und der Betroffenen gerecht werden. Geplante Lösungen sollten deshalb genau so viele Mittel für die Dienste zur Verfügung stellen wie für das Networking der Gemeinden, um eventuell die territoriale Organisation zu vereinfachen.*