

Date de dépôt: 1^{er} juillet 2005

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de M^mes et MM. Stéphanie
Rueggsegger, Jacques Jeannerat, Loly Bolay, Christian Brunier,
Gilles Desplanches, Alain-Dominique Mauris, Jean-Michel Gros,
Marie-Paule Blanchard-Queloz, Christian Bavarel, Alain
Charbonnier, Pierre Kunz, André Reymond, Luc Barthassat et
Christian Grobet concernant les sans-papiers**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 24 octobre 2003, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant:*

- *l'existence, dans notre canton, de personnes vivant et travaillant dans des conditions de grande précarité, tant au niveau de leurs conditions matérielles de vie que de leur statut – ou absence de statut ;*
- *le fait que ces personnes ont droit au respect et à la dignité dus à tout être humain ;*
- *la nécessité de trouver des solutions à ces situations, dans un climat de confiance et de sérénité,*

invite le Conseil d'Etat

- *à tout mettre en œuvre pour que les conditions de travail en vigueur dans notre canton soient respectées, et ce pour tous les travailleurs ;*

- à intervenir auprès des autorités fédérales pour :
 - que soient établis les critères d'une régularisation au cas par cas des personnes vivant dans la clandestinité, afin qu'une solution à ce problème soit rapidement apportée, en concertation avec les milieux concernés et dans le respect des institutions existantes (Conseil de surveillance du marché de l'emploi, fondation pour l'intégration des immigrés, etc.),
 - qu'il soit tenu compte, dans une appréciation réaliste de la situation, des besoins de l'ensemble de l'économie en matière de main-d'œuvre, notamment des besoins de main-d'œuvre non qualifiée venant des pays communautaires ;
- à lutter contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat a engagé une démarche légitimée par une large majorité du Parlement lors de l'adoption de la motion 1555 par le Grand Conseil, ainsi que par une résolution du Conseil municipal de la Ville de Genève (R-78) soutenue par tous les partis et acceptée le 15 février 2005.

En effet, le Conseil d'Etat a estimé indispensable :

- la reconnaissance formelle du problème du travail clandestin, majoritaire dans le secteur de l'économie domestique;
- une approche de ce problème par une prise en compte des besoins économiques, et non pas seulement par un traitement humanitaire;
- la recherche de solutions permettant de réintégrer le secteur de l'économie domestique dans la légalité, tant pour ce qui concerne les règles relatives au séjour et au travail des étrangers que le respect du droit de tous les travailleurs;
- la mise en place de procédures de régularisation au cas par cas permettant de garantir le contrôle de l'application de ces règles, et d'éviter un nouveau développement de l'illégalité qui prévaut actuellement dans ce secteur.

Pour ce faire, le Conseil d'Etat a mandaté :

- le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME);
- une commission d'experts ad hoc;
- l'Observatoire universitaire de l'emploi;
- les administrations chargées de la lutte contre le travail au noir.

Le 5 avril 2005, il a rencontré M. Christoph Blocher, conseiller fédéral en charge du département fédéral de justice et police, qui répondait ainsi à la demande d'entretien que le Conseil d'Etat avait sollicité du Conseil fédéral le 19 janvier 2005.

1. Décisions du Conseil d'Etat relatives au traitement de la motion 1555

Les 7 et 28 janvier 2004, le Conseil d'Etat décidait :

- de confier au Conseil de surveillance du marché de l'emploi le traitement des première et troisième invites;
- de créer une commission d'experts ad hoc pour le traitement de la deuxième invite, avec mandat de :
 - nouer un dialogue étroit avec le Collectif de soutien aux Sans-papiers;
 - examiner les questions fondamentales que soulèvent les demandes du Collectif de soutien aux Sans-papiers adressées au Conseil d'Etat, les 27 août et 3 décembre 2003;
 - faire toute proposition utile permettant la mise en œuvre de la deuxième invite de la motion 1555;
 - préparer les bases d'une rencontre du Conseil d'Etat avec les autorités fédérales;
 - travailler en coordination avec le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, en ayant accès à toute la documentation utile.
 - de confirmer à l'office cantonal de la population la mission de poursuivre l'examen des situations de détresse et des cas de rigueur conformément aux dispositions fédérales en vigueur, les décisions de renvoi ne faisant pas l'objet d'un moratoire.

Ce faisant, le Conseil d'Etat distinguait clairement trois champs d'analyse et d'action :

- le marché du travail, en relation avec le respect du droit des travailleurs;
- la lutte contre l'immigration clandestine;

- le phénomène du travail clandestin en relation avec des besoins économiques avérés de main-d'œuvre non qualifiée originaire de pays extra-communautaires.

Il convient de rappeler ici que le Collectif de soutien aux sans-papiers avait remis au Conseil d'Etat, les 27 août et 3 décembre 2003, 1562 dossiers concernant 3292 étrangers, dont 2116 vivant en situation illégale à Genève, et sollicitait leur régularisation collective.

2. Suites données à la motion 1555, 1^{re} et 3^e invite

1^{re} invite :

- *à tout mettre en œuvre pour que les conditions de travail en vigueur dans notre canton soient respectées, et ce pour tous les travailleurs ;*

3^e invite :

- *à lutter contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.*

2.1 Analyses

Cet objet a été traité par le groupe de travail du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME).

De plus, le département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) a confié à l'Observatoire universitaire de l'emploi une analyse du secteur clandestin de l'économie domestique ; le rapport relève notamment :

- le manque à gagner subi par la collectivité (assurances sociales, fisc) du fait du travail clandestin dans l'économie domestique est évalué à plus de 37 millions par an à Genève ;
- la situation des personnes travaillant dans l'économie domestique clandestine est encore plus précaire que dans les autres secteurs de l'économie, du fait de la forte proportion de femmes seules ;
- les disparités salariales sont extrêmes ; la moyenne se situe à 13,60 F de l'heure, mais 25 % des travailleurs clandestins gagnent moins de 8 F de l'heure ;
- il existe une communauté d'intérêts entre employeurs et employés pour adopter un comportement de resquille face à la collectivité.

Les propositions du CSME visent :

- le développement d'une information mieux adaptée aux besoins des employeurs et au respect des droits des travailleurs quel que soit leur statut, ainsi que de la prévention ;
- une plus grande formalisation des règles de collaboration entre administrations, de manière à renforcer la lutte contre le travail au noir, que ce dossier soit le fait de travailleurs résidents ou clandestins ;
- un renforcement de la collaboration sur le terrain des partenaires sociaux dans certains secteurs sensibles ;
- une plus grande efficacité dans un placement des demandeurs d'emploi en fonction des besoins des employeurs ;
- un renforcement des sanctions touchant les employeurs en infraction ;
- une meilleure structuration du secteur de l'économie domestique.

2.2 Décisions

Lutte contre le travail au noir

Le 24 novembre 2004, le Conseil d'Etat décide de fixer des priorités qui vont plus loin que l'emploi illégal de main-d'œuvre étrangère, à savoir :

- la fraude aux assurances sociales et aux impôts;
- la perception abusive de prestations d'assurances sociales et d'assistance;
- les abus commis au détriment des travailleurs et des entreprises par la concurrence déloyale.

En terme de moyens, le Conseil d'Etat :

- décrète l'obligation d'un échange spontané d'informations entre administrations en l'absence d'impossibilité légale;
- confie au DEEE la mission de réunir tous les trois mois les principaux services de l'Etat impliqués (DEEE, DJPS, DASS, DF);
- attend du DEEE un rapport d'évaluation bisannuel sur la mise en œuvre de sa décision.

Les travaux ont commencé et le premier rapport d'évaluation est attendu pour la fin du premier semestre 2005.

Respect des conditions de travail dans l'économie domestique

Le 21 janvier 2005, le CSME a décidé de proposer à la Chambre des relations collectives du travail d'édicter pour le secteur de l'économie domestique un contrat-type de travail fixant des salaires minimaux impératifs ; celle-ci l'a édicté le 2 mai 2005.

3. Suites données à la motion 1555, 2^e invite

2^e invite :

- à intervenir auprès des autorités fédérales pour :
 - *que soient établis les critères d'une régularisation au cas par cas des personnes vivant dans la clandestinité, afin qu'une solution à ce problème soit rapidement apportée, en concertation avec les milieux concernés et dans le respect des institutions existantes (Conseil de surveillance du marché de l'emploi, fondation pour l'intégration des immigrés, etc.),*
 - *qu'il soit tenu compte, dans une appréciation réaliste de la situation, des besoins de l'ensemble de l'économie en matière de main-d'œuvre, notamment des besoins de main-d'œuvre non qualifiée venant des pays communautaires.*

3.1 Analyses

Cet objet a été traité par la commission d'experts, dont les propositions sont les suivantes :

- Sortir les travailleurs de l'économie domestique de la précarité et de l'illégalité leur permettra de vivre dignement, dans des conditions de travail acceptables. La tâche est, certes, importante et compliquée, mais un Etat digne de ce nom ne peut se permettre de tolérer une situation d'illégalité dont il a connaissance.
- Régler « hors-contingemment » et de manière globale les conditions de séjour et de travail pour les « sans-papiers » travaillant actuellement à Genève dans le secteur de l'économie domestique.
- Cette régularisation pourrait, sur proposition du Conseil d'Etat, voir le jour sous forme, par exemple, d'une ordonnance du Conseil fédéral, d'application limitée dans le temps, visant à régulariser les « sans-papiers » du secteur domestique actuellement à Genève. Ces travailleurs ont démontré durant leur séjour qu'ils ne constituent pas une population criminogène et qu'ils s'adaptent fort bien à la vie sociale genevoise.

L'autorisation de travail ne pourrait être délivrée qu'en cas de respect formel des contrats-type de travail (CTT) et des conditions légales. Ainsi, la commission propose au Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations aux seuls employeurs respectant les conditions énumérées ci-dessus et de prendre toutes mesures utiles contre les récalcitrants.

Pour la commission, il est impératif de prévoir des mesures d'accompagnement, pour éviter tout appel d'air, et de doter le canton de structures visant à éviter la création de nouvelles zones de non-droit :

- L'autorisation est subordonnée à l'engagement par l'employeur de respecter les contrats-type de travail et le paiement des charges sociales.
- Tout employeur qui favorisera la sous-enchère du travail clandestin dans un secteur temporairement non soumis aux mesures de limitation se verra infliger les sanctions prévues par la loi.
- Les personnes régularisées seront immédiatement soumises aux assurances sociales et impôts à la source.
- Les changements de profession des bénéficiaires de cette régularisation seront limités. En principe aucune autorisation de changement de secteur économique n'est octroyée de la 1^{re} à la 5^e année. De 5 à 10 ans, tout changement de secteur économique est soumis à la commission tripartite genevoise.

3.2 Décisions

Intervention auprès du Conseil fédéral

Le 19 janvier 2005, ayant pris connaissance de l'ensemble des travaux mentionnés ci-dessus, le Conseil d'Etat décide :

- d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour que soient réglées de façon uniforme les conditions de séjour et de travail pour les travailleurs sans autorisation de l'économie domestique au bénéfice d'un contrat de travail;
- de solliciter du Conseil fédéral une régularisation exceptionnelle et unique, dans la mesure où ils ne posent aucun problème autre que celui de la légalité du séjour et du travail;
- d'associer cette régularisation à des mesures d'accompagnement strictes évitant les abus et « appel d'air », notamment :
 - l'édiction d'un contrat-type de travail fixant des salaires minimaux impératifs;
 - le contrôle strict du respect des conditions de travail, du paiement des charges sociales et impôt, et la sanction sévère des contrevenants;

- l'impossibilité pour les travailleurs bénéficiant de cette régularisation de changer de secteur économique pendant 5 ans au moins, durée au terme de laquelle tout changement serait soumis au préavis d'une commission tripartite, placée sous la responsabilité du CSME;
- de renforcer, après la régularisation exceptionnelle proposée, la lutte contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, notamment en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène;
- de désigner pour la mise en œuvre de cette décision une délégation du Conseil d'Etat placée sous la responsabilité du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), composée de M^{me} Micheline Spoerri, conseillère d'Etat chargée du département de justice, police et sécurité (DJPS), de M. Carlo Lamprecht, conseiller d'Etat chargé du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), et de M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat chargé du département de l'action sociale et de la santé (DASS);
- de confier au DEEE la coordination des mesures d'accompagnement et la rédaction d'un premier rapport de suivi d'ici le 6 avril 2005.

Toujours le 19 janvier 2005, le Conseil d'Etat communique au Conseil fédéral sa décision et sollicite un entretien pour en traiter.

Pour ce qui concerne l'information au public, le Conseil d'Etat :

- intègre sa décision dans son point de presse du 19 janvier 2005;
- met à disposition sur le site Internet de l'Etat :
 - le rapport de la commission d'experts
 - l'analyse du secteur clandestin de l'économie domestique par l'Observatoire universitaire de l'emploi
 - le résumé du rapport de la commission d'experts, en français et en allemand
 - un argumentaire, en français et en allemand.

Rencontre avec M. Christoph Blocher, conseiller fédéral

Le 5 avril 2005, une délégation composée de M^{me} Martine Brunshawig Graf, présidente du Conseil d'Etat, de M. Carlo Lamprecht, conseiller d'Etat chargé du DEEE, et de M^{me} Micheline Spoerri, conseillère d'Etat chargée du DJPS, est reçue par M. Christoph Blocher, conseiller fédéral.

La séance qui s'est tenue à Berne a permis d'examiner de façon approfondie les éléments contenus dans la proposition genevoise soumise au Conseil fédéral le 19 janvier 2005, ainsi que les avantages et les risques qu'elle peut comporter. A l'issue des échanges, il apparaît que la problématique soulevée ne concerne pas seulement Genève, mais l'ensemble de la Suisse.

Le conseiller fédéral Christoph Blocher a pris connaissance du problème. Du côté de la Confédération, on a insisté lors de la discussion sur les difficultés liées au projet. Canton et Confédération s'accordent sur le fait qu'une régularisation globale n'est pas possible.

Il a toutefois été décidé que le gouvernement genevois allait approfondir la thématique dans la perspective d'une nouvelle rencontre. Ceci afin de trouver une solution satisfaisante pour les deux parties.

4. Les travaux en cours

Dans le courant du mois de juin 2005, des entretiens techniques ont été organisés entre d'une part M^{me} Pascale Byrne-Sutton, secrétaire adjointe au DJPS, et M. Yves Perrin, directeur du marché du travail au DEEE, et d'autre part les directions du secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et de l'office fédéral des migrations (ODM), qui se poursuivront avec ce dernier au mois d'août 2005. Ces entretiens constituent une étape permettant au canton de développer l'argumentation en faveur de sa démarche, et constitueront la base d'une deuxième rencontre de la délégation du Conseil d'Etat avec M. le conseiller fédéral Christoph Blocher.

Par ailleurs, le 29 juin 2005, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà décidé, en accord avec l'ODM, d'associer désormais aux procédures de régularisation à titre humanitaire le contrôle du respect des dispositions du contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique, par une collaboration directe entre les services des départements compétents.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf

Annexes :

- *Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 7 janvier 2004*
- *Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 28 janvier 2004*
- *Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 24 novembre 2004*
- *Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 19 janvier 2005*
- *Lettre du Conseil d'Etat au Conseil fédéral du 19 janvier 2005*
- *Décision du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) du 21 janvier 2005*
- *Communiqué du Conseil d'Etat du 6 avril 2005*
- *Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 29 juin 2005*
- *Argumentaire, en français et en allemand*
- *Rapport de la commission d'experts*
- *Rapport du groupe de travail « sans-papiers » du CSME*
- *Rapport de l'Observatoire universitaire de l'emploi « Analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève »*

RÉPUBLIQUE
ET CANTON DE GENÈVE



00294-2004

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL
DE LA SÉANCE DU CONSEIL D'ÉTAT

7 janvier 2004

Concerne : demande du Collectif de soutien aux Sans-papiers en vue de la régularisation des travailleuses et des travailleurs sans statut légal du canton de Genève

Considérant :

- les lettres du Collectif de soutien aux Sans-papiers de Genève des 27 août 2003 et 3 décembre 2003, adressées au Conseil d'Etat, en vue d'une régularisation collective des situations soumises et d'une prise en considération particulière du secteur de l'économie domestique;
- l'adoption par le Grand Conseil de la motion M 1555 concernant les Sans-papiers, invitant à un examen au cas par cas des situations portées à la connaissance des autorités concernées, et son renvoi au Conseil d'Etat le 24 octobre 2003;
- la législation fédérale en vigueur dans le domaine des étrangers et de l'asile;

Sur proposition de Madame Micheline Spoerri, Conseillère d'Etat chargée du département de justice, police et sécurité, et de Monsieur Carlo Lamprecht, Conseiller d'Etat chargé du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures,

LE CONSEIL D'ÉTAT

Décide :

1. L'Office cantonal de la population poursuit l'examen des situations de détresse et des cas de rigueur, à la lumière des principes posés par la circulaire conjointe de l'Office fédéral des étrangers (devenu entre-temps Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration) et de l'Office fédéral des réfugiés du 21 décembre 2001, et des autres dispositions applicables du droit des étrangers. Les éventuelles décisions de renvoi prises dans les dossiers en cours d'examen par l'Office cantonal de la population ne font pas l'objet d'un moratoire.
2. Le Conseil de surveillance du marché de l'emploi est chargé de préparer les réponses aux invites 1 et 3 de la motion M1555.
3. Une Commission des Sages (ci-dessous : la Commission), composée de 5 personnalités genevoises reconnues pour leurs connaissances juridiques et leur expérience en matière de gestion de dossiers relevant du domaine des étrangers et de l'asile, est instituée.

- 2 -

4. La Commission travaille en coordination avec le Conseil de surveillance du marché de l'emploi. Elle a accès à toute la documentation utile.
5. Elle a pour mandat de :
 - nouer un dialogue étroit avec le Collectif de soutien aux Sans-papiers;
 - examiner les questions fondamentales que soulèvent les demandes adressées au Conseil d'Etat les 27 août 2003 et 3 décembre 2003;
 - faire toute proposition utile permettant la mise en œuvre de la deuxième invite de la motion M 1555;
 - préparer les bases d'une rencontre du Conseil d'Etat avec les Autorités fédérales.
6. La Commission n'a pas pour mandat d'examiner les dossiers personnels de régularisation, ni de rendre un avis ou une recommandation dans des situations individuelles.
7. La Commission fournit au Conseil d'Etat un rapport intermédiaire, au terme d'une période de quatre mois suivant la nomination de ses membres. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux Sans-papiers.

Au besoin, le Conseil d'Etat peut demander à la Commission des Sages de rapporter sur des aspects particuliers du dossier.

Un rapport final est remis au Conseil d'Etat dans les neuf mois qui suivent la nomination des membres de la Commission. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux Sans-papiers.

Communiqué à :

DEEE	3 ex.
DJPS	3 ex.
DASS	1 ex.
DF	1 ex.
DIAE	1 ex.
Chancellerie	1 ex.



Certifié conforme,
Le chancelier d'Etat

1881-2004

RÉPUBLIQUE
ET CANTON DE GENÈVEEXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL
DE LA SÉANCE DU CONSEIL D'ÉTAT

28 janvier 2004

Concerne : Demande du Collectif de soutien aux Sans-papiers en vue de la régularisation des travailleuses et travailleurs sans statut légal du canton de Genève -
Désignation d'une commission d'experts

Considérant

- les lettres du Collectif de soutien aux Sans-papiers de Genève, des 27 août et 3 décembre 2003, adressées au Conseil d'Etat en vue d'une régularisation collective des situations soumises et d'une prise en considération particulière du secteur de l'économie domestique;
- l'adoption par le Grand Conseil de la motion M. 1555 concernant les sans-papiers, invitant à un examen au cas par cas des situations portées à la connaissance des autorités concernées, et son renvoi au Conseil d'Etat le 24 octobre 2003;
- la législation fédérale en vigueur dans le domaine des étrangers et de l'asile;
- l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 7 janvier 2004,

LE CONSEIL D'ÉTAT

Décide :

1. La Commission d'experts, instituée par l'extrait du procès-verbal du 7 janvier 2004 (ci-après la commission) est composée des personnes suivantes :

M. Ismaïl Metin Türker	né le 04.08.1957	Secrétaire syndical
Mme Sabine von der Weid	née le 31.10.1948	Secrétaire patronale
M. Félix Goetz	né le 08.01.1942	Ancien directeur de l'office cantonal de la population
M. Dominique Föllmi	né le 23.09.1938	Ancien Président du Conseil d'Etat
M. Hans Wolff	né le 20.06.1963	Chef de clinique (HUG)

-- 2 --

2. Conformément à l'extrait du procès-verbal précité supra, la commission a pour mandat de
- nouer un dialogue étroit avec le Collectif de soutien aux Sans-papiers;
 - examiner les questions fondamentales que soulèvent les demandes adressées au Conseil d'Etat, les 27 août et 3 décembre 2003;
 - faire toute proposition utile permettant la mise en œuvre de la deuxième invite de la motion M 1555;
 - préparer les bases d'une rencontre du Conseil d'Etat avec les Autorités fédérales;
 - travailler en coordination avec le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, en ayant accès à toute la documentation utile.
3. La Commission n'a pas pour mandat d'examiner les dossiers personnels de régularisation, ni de rendre un avis ou une recommandation dans des situations individuelles.
4. La Commission fournit au Conseil d'Etat un rapport intermédiaire, au terme d'une période de quatre mois suivant la nomination de ses membres. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux Sans-papiers.
- Au besoin, le Conseil d'Etat peut demander à la Commission d'experts de rapporter sur des aspects particuliers du dossier.
- Un rapport final est remis au Conseil d'Etat dans les neuf mois qui suivent la nomination des membres de la Commission. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux Sans-papiers.
5. Les membres de la commission sont tenus au secret de fonction, conformément à l'art. 320 du Code pénal suisse (RS 311.0);
6. Les membres de la commission perçoivent des jetons de présence conformément au tarif arrêté par le Conseil d'Etat pour les membres des commissions officielles (voir en particulier le chiffre 2 lettre b) de l'extrait de procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 10 avril 2002 y relatif).

Communiqué à :

DEEE	3 ex.
DJPS	3 ex.
DASS	1 ex.
DF	1 ex.
DIAE	1 ex.
CHA	1 ex.
Intéressés	5 ex.



Certifié conforme
Le chancelier d'Etat :

RÉPUBLIQUE
ET CANTON DE GENÈVE



1 6 6 2 6 - 2 0 0 4

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL
DE LA SÉANCE DU CONSEIL D'ÉTAT

24 novembre 2004

Concerne : lutte contre le travail au noir

Considérant :

- la volonté du Conseil d'Etat de lutter contre les abus commis dans le domaine du travail au noir, sans alourdir les procédures administratives pesant sur les entreprises ;
- que la lutte contre le travail au noir doit avoir pour principaux objectifs d'empêcher, en particulier :
 - la fraude aux assurances sociales et aux impôts ;
 - la perception abusive de prestations d'assistance sociale ;
 - les abus commis au détriment des intérêts des travailleurs et des entreprises par la concurrence déloyale ;
- que, dans cette perspective, l'emploi illégal de main-d'oeuvre étrangère doit également être combattu ;

LE CONSEIL D'ÉTAT

Décide :

1. En l'absence d'impossibilité légale - qui devra être signalée au Conseil d'Etat - ou de décision de principe du Conseil d'Etat, l'échange spontané d'informations entre administrations, permettant la lutte contre le travail au noir, est obligatoire.
2. Les administrations suivantes sont plus particulièrement concernées :
 - l'office de la main-d'oeuvre étrangère (OME),
 - l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT)
 - l'office cantonal de l'emploi (OCE),
 - l'office cantonal de l'inspection du commerce (OCIC),
 - l'office cantonal de la population (OCP),
 - la direction générale de l'action sociale (DGAS),

- l'hospice général (HG),
 - l'office cantonal des assurances sociales (OCAS),
 - l'administration fiscale cantonale (AFC),
 - les services de police.
3. Sous l'égide du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), une rencontre est organisée tous les trois mois avec les représentants des services mentionnés sous chiffre 2. Ce groupe de travail communique sans délai les adresses des personnes de contact de l'ensemble des départements.
4. Le DEEE est chargé de rédiger un rapport d'évaluation au Conseil d'Etat tous les six mois, sur la base des rapports de mise en œuvre de la présente décision que doivent lui transmettre, avec la même périodicité, les services mentionnés sous chiffre 2.

Communiqué à :

Tous 1 ex.
Chancellerie 1ex.



Certifié conforme,

Le chancelier d'Etat :

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL
DE LA SÉANCE DU CONSEIL D'ÉTAT

19 janvier 2005

Concerne : travailleurs clandestins, économie domestique

Considérant

- l'adoption par le Grand Conseil et le renvoi au Conseil d'Etat de la motion M 1555 concernant les sans-papiers le 24 octobre 2003, qui invite ce dernier :
 - à tout mettre œuvre pour que les conditions de travail en vigueur dans notre canton soient respectées, et ce pour tous les travailleurs ;
 - à intervenir auprès des autorités fédérales pour :
 - que soient établis les critères d'une régularisation au cas par cas des personnes vivant dans la clandestinité, afin qu'une solution à ce problème soit rapidement apportée, en concertation avec les milieux concernés et dans le respect des institutions existantes (Conseil de surveillance du marché de l'emploi, fondation pour l'intégration des immigrés, etc.),
 - qu'il soit tenu compte, dans une appréciation réaliste de la situation, des besoins de l'ensemble de l'économie en matière de main-d'œuvre, notamment des besoins de main-d'œuvre non qualifiée venant des pays communautaires ;
 - à lutter contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, notamment en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.
- les décisions du Conseil d'Etat du 7 janvier et du 28 janvier 2004 de confier à une commission d'experts ad hoc et au Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) le mandat d'analyser les invites de la M 1555 et de faire toute proposition utile à leur sujet ;
- le résultat des réflexions de la commission d'experts ainsi que l'analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève, réalisée par le Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève sur mandat du CSME ;
- la nécessité de prendre en compte les besoins économiques du canton en main-d'œuvre étrangère, ainsi que les intérêts légitimes des travailleuses et des travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail, mais n'ayant actuellement pas la possibilité d'obtenir une autorisation de séjour et de travail valable ;
- la législation fédérale en vigueur dans le domaine des étrangers ;

Constatant

- que le secteur domestique est essentiel au fonctionnement de l'économie genevoise ;
- qu'il convient de distinguer clairement l'objet de la présente décision, à savoir le traitement des situations de travail sans autorisation répondant à des besoins économiques, de toutes les autres situations qui requièrent un traitement différent, telles que le travail au noir et l'asile ;

- que l'approche humanitaire est impropre à régler une problématique de nature clairement économique ;
- que sur environ 7'000 emplois occupés à Genève par des travailleurs sans autorisation, environ 5'000 impliquent l'économie domestique ;
- que, compte tenu de leur nationalité, une régularisation de la plupart de ces travailleurs n'est pas envisageable dans le cadre de la politique d'immigration appliquée actuellement par la Confédération ;
- que la situation du secteur de l'économie domestique cause pour le fisc et les assurances sociales un manque à gagner annuel évalué à environ F 38'000'000.- par le Laboratoire d'économie appliquée, et pour les travailleurs une précarité inacceptable ;
- que c'est par ordonnance que le Conseil fédéral a décidé, en 1974, d'appliquer des mesures de limitation à l'immigration de main-d'œuvre dans ce secteur ;

LE CONSEIL D'ÉTAT

Décide :

- d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour que soient réglées de façon uniforme les conditions de séjour et de travail pour les travailleurs sans autorisation de l'économie domestique au bénéfice d'un contrat de travail ;
- de solliciter du Conseil fédéral une régularisation exceptionnelle et unique, dans la mesure où ils ne posent aucun problème autre que celui de la légalité du séjour et du travail ;
- d'associer cette régularisation à des mesures d'accompagnement strictes évitant les abus et "appel d'air", notamment :
 - l'édition d'un contrat type de travail fixant des salaires minimaux impératifs ;
 - le contrôle strict du respect des conditions de travail, du paiement des charges sociales et impôt, et la sanction sévère des contrevenants ;
 - l'impossibilité pour les travailleurs bénéficiant de cette régularisation de changer de secteur économique pendant 5 ans au moins, durée au terme de laquelle tout changement serait soumis au préavis d'une commission tripartite, placée sous la responsabilité du CSME ;
- de renforcer, après la régularisation exceptionnelle proposée, la lutte contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, notamment en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène ;
- de désigner pour la mise en œuvre de cette décision une délégation du Conseil d'Etat placée sous la responsabilité du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), composée de Madame Micheline Spoerri, Conseillère d'Etat chargée du département de justice, police et sécurité (DJPS), de Monsieur Carlo Lamprecht, Conseiller d'Etat chargé du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), et de Monsieur Pierre-François Unger, Conseiller d'Etat chargé du département de l'action sociale et de la santé (DASS) ;

- de confier au DEEE la coordination des mesures d'accompagnement et la rédaction d'un premier rapport de suivi d'ici le 6 avril 2005.

Communiqué à :

DEEE	3 ex.
DJPS	3 ex.
DASS	1 ex.
DF	1 ex.
DIAE	1 ex.
CHA	1 ex.



Certifié conforme,

Le chancelier d'Etat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 19 janvier 2005

Le Conseil d'Etat
927-2005

Au Conseil fédéral
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Monsieur le Président de la Confédération,
Madame la Conseillère fédérale,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève a adopté, le 24 octobre 2003, la motion M 1555, invitant le Conseil d'Etat :

- à tout mettre œuvre pour que les conditions de travail en vigueur dans notre canton soient respectées, et ce pour tous les travailleurs ;
- à intervenir auprès des autorités fédérales pour :
 - que soient établis les critères d'une régularisation au cas par cas des personnes vivant dans la clandestinité, afin qu'une solution à ce problème soit rapidement apportée, en concertation avec les milieux concernés et dans le respect des institutions existantes (Conseil de surveillance du marché de l'emploi, fondation pour l'intégration des immigrés, etc.);
 - qu'il soit tenu compte, dans une appréciation réaliste de la situation, des besoins de l'ensemble de l'économie en matière de main-d'œuvre, notamment des besoins de main-d'œuvre non qualifiée venant des pays communautaires ;
- à lutter contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, notamment en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.

Parallèlement à cela, durant la deuxième moitié de l'année 2003, le Collectif de soutien aux Sans-papiers de Genève a remis à notre Conseil des dossiers recensant plusieurs milliers de travailleurs clandestins actifs dans le canton de Genève, et sollicité l'examen d'une procédure de régularisation collective à leur sujet.

En conséquence, notre Conseil a confié deux mandats d'étude :

- le premier à une commission d'experts ad hoc pour traiter la 2^{ème} invite de la motion ;
- le second au Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME), commission tripartite cantonale, pour les 1^{ère} et 3^{ème} invites de la motion.

Parallèlement, le CSME a confié au Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève un mandat d'étude sur le secteur clandestin de l'économie domestique, et prépare actuellement une décision qui vise l'édition d'un contrat type de travail fixant des salaires

minimaux impératifs pour les travailleurs de l'économie domestique, conformément à l'article 360 b du code des obligations.

Au terme de ce processus d'analyse, notre Conseil estime qu'il est indispensable de réexaminer la prise en compte des besoins économiques du canton en main-d'œuvre étrangère, ainsi que des intérêts de tous les travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail, quel que soit leur statut.

Ainsi, force est de constater que l'essentiel des emplois occupés par les travailleurs clandestins, estimés à 7'000 pour Genève, est occupé en majorité dans le secteur domestique, secteur dont le rôle est essentiel au fonctionnement de l'économie genevoise.

Cette situation choquante, dont chacun sait qu'elle n'est de loin pas propre à Genève, doit être reconnue ; elle génère des situations souvent inacceptables pour les travailleurs concernés, et un manque à gagner pour le fisc et les assurances sociales évalué par le Laboratoire d'économie appliquée à près de F 38'000'000.- pour notre seul canton.

En conséquence, notre Conseil sollicite du Conseil fédéral un entretien destiné à lui soumettre une proposition de règlement de ce problème.

Nous tenons préalablement à insister sur trois points à nos yeux essentiels :

- Nous abordons ici une question relative à des travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail, dont le seul problème est celui de la légalité du séjour et du travail. Sont donc exclus de notre démarche les travailleurs au noir stricto sensu, les requérants d'asile déboutés en voie d'expulsion, les requérants d'asile sans passeport dont le renvoi n'est pas possible, les délinquants.
- S'agissant d'un problème économique, nous pensons qu'un règlement de même nature doit être recherché, et que l'approche humanitaire n'est pas adéquate.
- Nous estimons indispensable de mettre un terme à l'immigration clandestine, et de privilégier des solutions qui excluent tout "appel d'air".

Concrètement, nous soumettons au Conseil fédéral une proposition de régularisation et des mesures d'accompagnement qui obéissent aux principes suivants :

- régularisation exceptionnelle et unique - au cas par cas selon des critères uniformes - par ordonnance fédérale de durée limitée, pour les travailleurs de l'économie domestique ne posant aucun autre problème que celui de la légalité du séjour et du travail ;
- édicton d'un contrat type de travail fixant des salaires minimaux impératifs ;
- contrôle strict du respect des conditions de travail et du paiement des impôts et charges sociales ;
- sanctions sévères pour les contrevenants ;
- obligation pour les travailleurs de rester dans le même secteur économique pendant 5 années au moins ;
- préavis obligatoire d'une commission tripartite placée sous la responsabilité du CSME pour tout changement après 5 ans et jusqu'à 10 ans ;

- renforcement en contrepartie, et après la régularisation exceptionnelle proposée, de la lutte contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, notamment en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.

Les autorités cantonales s'engagent à ne pas renouveler cette opération et à tout mettre en œuvre pour faire respecter cet engagement avec force et détermination. Pour y parvenir, une campagne d'information d'envergure avec tous les partenaires concernés sera mise sur pied, à l'intention tant des employeurs que des travailleurs.

Estimant que notre proposition est de nature à pouvoir assainir une situation qui n'est pas propre au canton de Genève et dont les autorités savent qu'elle est insatisfaisante, nous vous remercions par avance de bien vouloir donner suite à notre demande d'entretien.

Dans cette attente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, Madame la Conseillère fédérale, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'assurance de notre haute considération.

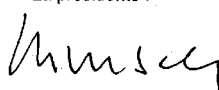
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :



Robert Hensler

La présidente :



Martine Brunshawig Graf



**Décision du Conseil de Surveillance du Marché de l'Emploi (CSME)
du 21 janvier 2005**

Vu les articles 360a et 360b, alinéa 3 du Code des obligations (CO) ;

Vu l'article 20, alinéa 2 de la loi sur l'inspection et les relations du travail ;

Attendu que des sous-enchères salariales abusives et répétées ont été observées dans le secteur de l'économie domestique bien avant l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes ;

Que des dossiers démontrant la répétition de tels abus ont pu être présentés aux membres du CSME ;

Que l'économie domestique est un secteur particulièrement disparate et non organisé sur le plan patronal et qu'il est, par conséquent, d'emblée exclu de trouver un accord avec chacun des employeurs concernés ;

Que l'économie domestique est un secteur qui ne dispose pas de convention collective de travail, mais d'un contrat type de travail (CTT pour les travailleurs de l'économie domestique à temps complet et à temps partiel J 1 50.03) ;

Que les conditions permettant l'édiction d'un contrat type de travail comprenant des salaires minimaux impératifs sont ainsi remplies dans ce secteur économique ;

**Le Conseil de Surveillance du Marché de l'Emploi (CSME),
agissant en tant que commission tripartite cantonale au sens de l'art. 360b, alinéa 1 CO**

1. Constate, dans le secteur de l'économie domestique, une sous-enchère abusive et répétée au sens de l'article 360b, alinéa 3 CO.
2. Propose en conséquence à la Chambre des relations collectives de travail (CRCT) d'édicter pour ledit secteur, et en application de l'article 360a CO, un contrat type de travail fixant des salaires minimaux impératifs.
3. Recommande à la CRCT de reprendre, de manière exhaustive dans ce contrat type, le champ d'application et les salaires minimaux du contrat type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique à temps complet et à temps partiel (J 1 50.03), en respectant pour les travailleurs à temps complet le ratio salaire / durée maximale du travail figurant dans ledit contrat type.

Carlo Lamprecht
Conseiller d'Etat, Président du CSME

Va à : Membres titulaires et experts permanents du CSME
M. Pierre Heyer, Président de la Chambre des relations collectives de travail



République
et canton
de Genève

CHA
Chancellerie d'Etat

Communiqué du Conseil d'Etat

Genève, le 6 avril 2005

Medienmittlung – Communiqué
aux médias – Comunicato per la
stampa – Media release

Régularisation des travailleurs sans-papiers : poursuite de la discussion

Le conseiller fédéral Christoph Blocher, en charge du Département fédéral de justice et police, a reçu le 5 avril 2005 une délégation du Conseil d'Etat composée de Madame Martine Brunshwig Graf, présidente du Conseil d'Etat, de Monsieur Carlo Lamprecht, vice-président du Conseil d'Etat en charge du Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, et de Madame Micheline Spoerri, conseillère d'Etat en charge du Département de justice, police et sécurité.

Cette rencontre a permis de procéder à un examen approfondi de la proposition genevoise soumise au Conseil fédéral le 19 janvier 2005, qui a fait l'objet d'un très large soutien du Grand Conseil, du Conseil municipal de la Ville de Genève et des partenaires sociaux.

Cette proposition vise la régularisation, au cas par cas, des travailleurs sans-papiers du secteur de l'économie domestique ; elle n'inclut pas les requérants d'asile, ni les délinquants. Il s'agit d'une opération assortie de mesures d'accompagnement, en particulier : l'obligation d'un salaire minimum et le paiement des cotisations sociales et des impôts, l'obligation de rester un minimum d'années dans le secteur domestique, le renforcement des contrôles et des sanctions pour les contrevenants.

La séance qui s'est tenue à Berne a permis d'examiner de façon approfondie les éléments contenus dans la proposition genevoise, ainsi que les avantages et les risques qu'elle peut comporter. A l'issue des échanges, il apparaît que la problématique soulevée ne concerne pas seulement Genève, mais l'ensemble de la Suisse.

Le conseiller fédéral Christoph Blocher a pris connaissance du problème. Du côté de la Confédération, on a insisté lors de la discussion sur les difficultés liées au projet. Canton et Confédération s'accordent sur le fait qu'une régularisation globale n'est pas possible.

Il a toutefois été décidé que le gouvernement genevois allait approfondir la thématique dans la perspective d'une nouvelle rencontre. Ceci afin de trouver une solution satisfaisante pour les deux parties.

Ce communiqué de presse a été publié par le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève en collaboration avec le Département fédéral de justice et police.

Informationsdienst – Service d'information – Servizio d'informazione – Information services



11480-2005

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL
DE LA SÉANCE DU CONSEIL D'ÉTAT

29 juin 2005

Concerne : Sans-papiers, régularisation des travailleurs clandestins de l'économie domestique

Considérant

- son courrier du 19 janvier 2005 au Conseil fédéral ;
- l'entretien du 5 avril 2005 entre Monsieur Christoph Blocher, Conseiller fédéral, et la délégation du Conseil d'Etat pour les Sans-papiers composée de Madame Martine Brunschwig Graf, présidente du Conseil d'Etat, de Madame Micheline Spoerri et de Monsieur Carlo Lamprecht ;
- les entretiens de Madame Pascale Byrne-Sutton, secrétaire adjointe au département de justice, police et sécurité (DJPS), et de Monsieur Yves Perrin, directeur du marché du travail au département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), le 10 juin 2005 avec Madame Sonia Marconato, cheffe Entrée et admission à l'office fédéral des migrations (ODM), et le 16 juin 2005 avec Monsieur Jean-Luc Nordmann, directeur du travail au secrétariat d'Etat à l'économie (seco) ;
- sa volonté de dégager un accord avec la Confédération permettant de poursuivre sa démarche de régularisation ;

LE CONSEIL D'ÉTAT

Décide :

- de donner une suite positive à la proposition de la direction de l'ODM d'approfondir les aspects techniques de la mise en œuvre de la proposition genevoise au cours d'une rencontre qui se tiendra, à Genève, d'ici fin août 2005 ;
- de mandater à cette fin le DEEE et le DJPS, qui remettront d'ici mi-août pour validation au Conseil d'Etat un rapport destiné à servir de base aux discussions avec l'ODM, comprenant notamment une analyse et des propositions visant :
 - à répertorier tout ce qui se fait dans le canton en matière de lutte contre le travail illégal ;
 - à éviter toute augmentation du chômage provenant des travailleurs de l'économie domestique ayant bénéficié de cette régularisation ;
 - à assurer que le contrat-type de travail, et notamment ses dispositions salariales obligatoires, sont effectivement applicables ;

- à éviter tout "appel d'air" par un contrôle strict de l'immigration illégale, déjà largement assuré à Genève ;
- à mettre en relation l'obligation pour les personnes régularisées de ne pas changer de secteur économique pendant dix ans, avec la planification prévue par l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne, et notamment, si elle est acceptée par le peuple, son extension aux pays de l'Est ;
- à répondre aux objections exprimées par les autorités fédérales lors des entretiens avec les directions de l'ODM et du seco ;
- d'associer d'ores et déjà aux procédures de régularisation à titre humanitaire le contrôle du respect des dispositions du contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique, par une collaboration directe entre les services des départements compétents, conformément à la décision du Conseil d'Etat du 24 novembre 2004 sur la lutte contre le travail au noir.

Communiqué à :

DEEE	3 ex.
DJPS	3 ex.
DASS	1 ex.
DF	1 ex.
DIAE	1 ex.
CHA	1 ex.



Certifié conforme,

Le chancelier d'Etat :

Sans-papiers : le Conseil d'Etat du canton de Genève propose une solution au Conseil fédéral

Le Conseil d'Etat genevois est intervenu le 19 janvier 2005 auprès du Conseil fédéral pour solliciter une régularisation exceptionnelle et unique, selon des critères uniformes, des travailleurs clandestins du secteur de l'économie domestique. En contrepartie, pour éviter l'effet « appel d'air », des conditions limitatives sont édictées pour tout changement d'emploi; des salaires minimaux obligatoires sont fixés; les contrôles sur les conditions de travail, les assurances sociales et l'immigration clandestine sont renforcés, et les sanctions aggravées tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

Le secteur de l'économie domestique occupe à Genève un nombre de travailleurs évalué à 6'500; 80 % d'entre eux, soit environ 5'000, ne sont pas déclarés, dont 95 % de femmes provenant pour l'essentiel d'Amérique du Sud et des Philippines. Cette situation est la source de nombreux abus, notamment pour ce qui touche les salaires et les conditions de travail; dans le seul canton de Genève, elle cause pour les assurances sociales et le fisc un manque à gagner approchant 38 millions de francs par an.

Le gouvernement considère que cette situation, qui n'est pas propre au canton de Genève, n'est pas acceptable. C'est pourquoi il propose une solution destinée à y mettre un terme, tout en assortissant sa proposition d'instruments permettant d'éviter la réapparition d'une telle problématique.

Ce faisant, il souhaite ouvrir un large débat impliquant les autorités fédérales et les autres cantons intéressés, et propose une voie qui prenne en compte tant les besoins avérés en main-d'œuvre d'un secteur économique important, que le respect nécessaire des droits des travailleuses et travailleurs.

Une proposition initiée et soutenue par le Parlement

Le Grand Conseil a adopté, le 24 octobre 2003, une motion (M 1555) adressée au Conseil d'Etat, dont les invites peuvent être résumées ainsi :

- tout mettre en œuvre pour que les conditions de travail en vigueur dans notre canton soient respectées, et ce pour tous les travailleurs;
- intervenir auprès des autorités fédérales pour que soient établis les critères d'une régularisation au cas par cas des personnes vivant dans la clandestinité et qu'il soit tenu compte, dans une appréciation réaliste de la situation, des besoins de l'ensemble de l'économie en matière de main-d'œuvre;
- lutter contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, notamment en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.

Parallèlement à cela, durant la deuxième moitié de l'année 2003, le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève a remis au Conseil d'Etat des dossiers recensant plusieurs milliers de travailleurs clandestins actifs dans le canton de Genève.

L'économie domestique, un secteur majoritairement touché par le travail clandestin

En conséquence, le **Conseil d'Etat** a confié deux mandats: le premier à une **commission d'experts ad hoc** pour traiter la problématique de la régularisation des travailleurs, le second au Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME), commission tripartite cantonale, pour le respect des conditions de travail et la lutte contre l'immigration clandestine. Parallèlement, un mandat d'étude sur le secteur clandestin de l'économie domestique a été confié au Laboratoire d'économie appliquée de l'**Université de Genève**, et réalisé par le professeur Yves Flückiger.

Au terme de ce processus d'analyse, le Conseil d'Etat estime qu'il est indispensable de réexaminer la prise en compte des besoins économiques du canton en main-d'œuvre étrangère, ainsi que des intérêts de tous les travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail, quel que soit leur statut.

En effet, force est de constater que l'essentiel des emplois occupés par les travailleurs clandestins, estimés globalement à 7'000 pour Genève, se trouve dans le secteur domestique, dont le rôle est essentiel au fonctionnement de l'économie genevoise. Cette situation choquante, dont chacun sait qu'elle n'est de loin pas propre à Genève, doit être reconnue ; elle génère en effet des situations souvent inacceptables pour plus de 5'000 travailleurs concernés, et un **manque à gagner** pour le fisc et les assurances sociales évalué par le Laboratoire d'économie appliquée à près de **38 millions de francs** pour notre seul canton ; ce montant constitue une moyenne prenant en compte le nombre d'heures de travail hebdomadaire effectué par ce personnel, le taux de salaire horaire obtenu, le nombre de semaines de travail par année, le statut d'état civil et les charges de famille.

Une approche économique pour régler un problème économique

C'est pourquoi le Conseil d'Etat soumet au Conseil fédéral, dans un courrier qu'il lui adresse ce jour, une proposition de règlement de ce problème.

Il est important préalablement d'insister sur trois points essentiels de cette proposition :

- **Il est question ici des travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail**, dont le seul problème est celui de la légalité du séjour et du travail, et non pas de travailleurs au noir stricto sensu (dont la majorité est suisse ou bénéficie d'une autorisation de travail), de requérants d'asile déboutés en voie d'expulsion, de requérants d'asile sans passeport dont le renvoi n'est pas possible, ou de délinquants.
- **L'approche humanitaire n'est pas adéquate** au règlement d'un problème de nature avant tout économique.
- **Il est indispensable de mettre un terme à l'immigration clandestine**, et de privilégier des solutions qui excluent tout « appel d'air ».

Une opération unique et des mesures d'accompagnement destinées à mettre un terme au travail clandestin

Concrètement, le Conseil d'Etat propose au Conseil fédéral la régularisation de travailleurs et des mesures d'accompagnement qui obéissent aux principes suivants :

- **régularisation exceptionnelle et unique** – au cas par cas, selon des critères uniformes – par ordonnance fédérale de durée limitée pour les travailleurs de l'économie domestique ne posant aucun autre problème que celui de la légalité du séjour et du travail;
- édicton via le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, commission tripartite cantonale, d'un **contrat-type de travail fixant des salaires minimaux impératifs**;
- **contrôle strict** du respect des conditions de travail et du paiement des impôts et charges sociales; mise à disposition du Chèque service, système en vigueur facilitant la tâche des employeurs, notamment dans les cas où la personne a plusieurs employeurs pour quelques heures par semaine ;
- **sanctions sévères** pour les contrevenants;
- **obligation pour les travailleurs de rester dans le même secteur économique** pendant 5 années au moins, et préavis obligatoire d'une commission tripartite pour tout changement après 5 ans et jusqu'à 10 ans. Il va de soi qu'en cas de retour du travailleur dans son pays, l'employeur serait tenu de respecter totalement la législation en vigueur en matière d'immigration, et ne pourrait en aucun cas obtenir la régularisation d'un nouveau travailleur clandestin ;
- **renforcement en contrepartie**, et après la régularisation exceptionnelle proposée, de la **lutte contre l'immigration clandestine** pour de nouveaux cas, notamment en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.

Les autorités cantonales s'engagent à ne pas renouveler cette opération et à tout mettre en œuvre pour faire respecter cet engagement avec force et détermination. Pour y parvenir, une campagne d'information d'envergure avec tous les partenaires concernés sera mise sur pied, à l'intention tant des employeurs que des travailleurs.

Le Conseil d'Etat estime que sa proposition est de nature à pouvoir assainir une situation qui n'est pas propre au canton de Genève et dont les autorités savent qu'elle est insatisfaisante. Il prendra donc contact avec les cantons intéressés.

Pour toute information complémentaire : M. Yves Perrin, directeur du marché du travail, DEEE,
☎ 022 327 04 79.

Sans-Papiers: Der Staatsrat des Kantons Genf schlägt dem Bundesrat eine Lösung vor

Der Staatsrat des Kantons Genf hat den Bundesrat am 19. Januar 2005 um eine einmalige, ausserordentliche und auf einheitliche Kriterien gegründete Regularisierung der illegal anwesenden Haushaltsangestellten ersucht. Um Anreizeffekte zu verhindern, werden im Gegenzug die Möglichkeiten eines Stellenwechsels begrenzt und Mindestlöhne verbindlich festgeschrieben. Die Kontrolle der Arbeitsbedingungen, der Sozialversicherungsabgaben und der illegalen Einwanderung werden verstärkt und die Sanktionen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer verschärft.

Der Hauswirtschaftssektor beschäftigt in Genf schätzungsweise 6'500 Personen. Davon sind 80% oder rund 5'000 Personen nicht deklariert. Es handelt sich in 95% der Fälle um Frauen, die hauptsächlich aus Südamerika und den Philippinen stammen. Diese Situation bewirkt zahlreiche Missbräuche, insbesondere bei Löhnen und Arbeitsbedingungen, und sie führt auch dazu, dass alleine dem Kanton Genf jährlich rund 38 Millionen Franken an Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern entgehen.

Für den Staatsrat ist diese Situation, die nicht nur Genf betrifft, nicht annehmbar. Um sie zu beenden, schlägt er eine Lösung und Begleitmassnahmen vor, welche in Zukunft das erneute Auftauchen einer solchen Problematik verhindern werden.

Mit diesem Vorgehen erhofft sich der Staatsrat eine breite Debatte auslösen zu können, an der sich auch Bundesbehörden und andere interessierte Kantone beteiligen. Sein Vorschlag berücksichtigt sowohl die ausgewiesene Nachfrage nach Arbeitskräften in einem bedeutenden Wirtschaftssektor, wie auch die nötige Einhaltung der Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Ein vom Parlament initiiertes und unterstütztes Vorstoss

Der Grosse Rat überwies am 24. Oktober 2003 eine Motion (M 1555) an den Staatsrat, deren Forderungen zusammengefasst folgendermassen lauten:

- Es ist alles zu unternehmen, damit die in unserem Kanton gültigen Arbeitsbedingungen eingehalten werden, und zwar zugunsten aller Arbeitnehmer.
- Es ist an die Bundesbehörden zu gelangen, um Kriterien für eine individuelle Regularisierung von illegal anwesenden Personen festzulegen. Dabei soll aufgrund einer realistischen Situationsbeurteilung den Bedürfnissen der gesamten Wirtschaft nach Arbeitskräften Rechnung getragen werden.
- Neue Fälle von illegaler Einwanderung sind zu bekämpfen, insbesondere durch schärfere Sanktionen für Arbeitgeber (Strafrecht) und Arbeitnehmer (Ausweisung), um diese Einwanderung nicht zu begünstigen.

Parallel dazu hat das Genfer Kollektiv zur Unterstützung der Sans-Papiers in der zweiten Jahreshälfte 2003 dem Staatsrat mehrere Tausend Dossiers von im Kanton Genf beschäftigten Sans-Papiers übergeben.

Hauswirtschaft: ein mehrheitlich von illegaler Arbeit betroffener Wirtschaftssektor

Der Staatsrat reagierte mit der Erteilung von zwei Mandaten: Zum einen befasste sich eine **ad-hoc-Expertenkommission** mit der Problematik der Regularisierung der Arbeitnehmenden, zum anderen beschäftigte sich die tripartite kantonale Arbeitsmarktkommission (Conseil de surveillance du marché de l'emploi CSME) mit der Einhaltung von Arbeitsbedingungen und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Parallel dazu wurde die Fachstelle für angewandte Wirtschaft (Laboratoire d'économie appliquée LEA) der **Universität Genf** mit einer Studie über den illegalen Hauswirtschaftssektor beauftragt, die Professor Yves Flückiger durchführte.

Am Ende dieses Prozesses erachtet es der Staatsrat für unabdingbar, zwei Aspekte genauer zu überprüfen: 1. Die wirtschaftlichen Bedürfnisse des Kantons nach ausländischen Arbeitskräften und 2. die Interessen aller Arbeitnehmenden, die über einen Arbeitsvertrag verfügen, unabhängig von ihrem Status.

Im Kanton Genf werden die illegalen Arbeitnehmenden auf etwa 7'000 geschätzt. Es ist eine Tatsache, dass sich die grosse Mehrheit der von ihnen besetzten Arbeitsstellen in der Hauswirtschaft befinden, also in einem Sektor, der für die Genfer Wirtschaft von zentraler Bedeutung ist. Diese schockierende Tatsache, die erwiesenermassen bei weitem nicht nur den Kanton Genf betrifft, muss zur Kenntnis genommen werden: Sie führt zu Verhältnissen, die für die über **5000 Arbeitnehmenden** sehr oft unannehmbar sind, und sie verursacht dem Kanton Einnahmehausfälle bei Steuern und Sozialversicherungsabgaben, die das Laboratorium für angewandte Wirtschaft auf rund **38 Millionen Franken** veranschlagt. Diese Schätzung stellt einen Mittelwert dar, unter Berücksichtigung der wöchentlichen Arbeitsstunden, die dieses Personal leistet, des erreichten Stundenlohns, der Zahl der Arbeitswochen pro Jahr, des Zivilstands und der Familielasten.

Eine wirtschaftliche Lösung für ein wirtschaftliches Problem

Der Staatsrat überreichte dem Bundesrat am 19. Januar 2005 einen Vorschlag zur Regelung dieses Problems.

Vorgängig müssen drei zentrale Punkte dieses Vorschlags hervorgehoben werden:

- **Es handelt sich um Arbeitnehmende, die über einen Arbeitsvertrag verfügen** und deren einziges Problem die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung ist. Es geht hingegen weder um Schwarzarbeiter im eigentlichen Sinn (die zumeist Schweizer sind oder über eine Arbeitsbewilligung verfügen), noch um abgewiesene Asylsuchende, deren Rückschaffung vorbereitet wird, noch um papierlose Asylsuchende, deren Rückschaffung nicht möglich ist, noch um straffällige Personen.
- **Die Lösung über humanitäre Bewilligungen eignet sich nicht** für ein Problem, das in erster Linie wirtschaftlicher Natur ist.
- **Es gilt, der illegalen Einwanderung ein Ende zu setzen** und Lösungen zu bevorzugen, die Anreizeffekte verhindern.

Eine einmalige Aktion mit begleitenden Massnahmen, die der illegalen Arbeit ein Ende setzen sollen

Konkret schlägt der Staatsrat dem Bundesrat eine Regularisierung der Arbeitnehmenden sowie begleitende Massnahmen vor, die sich auf folgende Prinzipien stützen:

- **Es handelt sich um eine einmalige und ausserordentliche Regularisierung** - die individuell und anhand einheitlicher Kriterien durchgeführt wird. Dies geschieht mittels einer zeitlich befristeten eidgenössischen Verordnung für jene Haushaltsangestellten, bei denen sich einzig das Problem der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung stellt.
- Die kantonale tripartite Kommission, die Arbeitsmarktkommission, erlässt einen **Normalarbeitsvertrag, der obligatorische Mindestlöhne festlegt**.
- Sowohl die Arbeitsbedingungen wie auch die Bezahlung von Steuern und Sozialabgaben werden **strikt kontrolliert**; das bereits geltende System "chèque service" erleichtert den Arbeitgebern diese Aufgabe, namentlich im Fall jener Personen, die für einige Wochenstunden bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt sind.
- Bei Verstössen werden **strenge Sanktionen** verfügt.
- **Die Haushaltangestellten müssen mindestens fünf Jahre im gleichen Wirtschaftssektor arbeiten**. Während der fünf darauf folgenden Jahre können sie die Branche nur wechseln, wenn die tripartite kantonale Arbeitsmarktkommission ihre Zustimmung erteilt. Es versteht sich von selbst, dass, im Fall einer Rückkehr des Arbeitenden in seine Heimat, der Arbeitgeber sich an die geltende Gesetzgebung im Bereich der Einwanderung zu halten hat und in keinem Fall die Regularisierung für einen neuen illegalen Angestellten erhält.
- Nach Umsetzung der vorgeschlagenen ausserordentlichen Regularisierung wird die **Bekämpfung der illegalen Einwanderung** verstärkt. Um diese Einwanderung nicht zu begünstigen, gelten bei neuen Fällen härtere Sanktionen für Arbeitgeber (Strafrecht) und Arbeitnehmer (Ausweisung).

Die kantonalen Behörden verpflichten sich, diese Aktion nicht zu wiederholen und alles zu unternehmen, um dieser Verpflichtung mit Bestimmtheit nachzukommen. Dieses Ziel wird mit einer breiten Informationskampagne erreicht, die mit allen betroffenen Partnern erarbeitet wird und sich an Arbeitgeber und Arbeitnehmende richtet.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass sein Vorschlag eine Situation ins Lot bringen kann, die nicht einzig den Kanton Genf betrifft und von der die Behörden wissen, dass sie unbefriedigend ist. Er wird daher mit anderen interessierten Kantonen Kontakt aufnehmen.

Zusätzliche Informationen erteilt Yves Perrin, Direktor der Sektion Arbeitsmarkt im Volkswirtschaftsdepartement, 022 327 04 79



République
et canton
de Genève

Commission d'experts
"sans-papiers"

RAPPORT

DE LA COMMISSION D'EXPERTS

POUR LES TRAVAILLEURS «SANS-PAPIERS»

A L'INTENTION DU CONSEIL D'ETAT GENEVOIS

Novembre 2004

TABLE DES MATIERES

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SES ORIGINES.....	4
AVANT-PROPOS.....	5
FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION D'EXPERTS.....	10
REMARQUES PREALABLES.....	11
INTRODUCTION.....	12
1. CADRE LÉGAL FÉDÉRAL ET CANTONAL.....	14
A. BASES LEGALES DE LA POLICE SUISSE DES ETRANGERS.....	14
B. COMPETENCES FEDERALES ET COMPETENCES CANTONALES.....	15
C. POUVOIR D'APPRECIATION DES AUTORITES.....	16
D. L'ENTREE EN SUISSE.....	17
E. NOUVELLE LOI SUR LES ETRANGERS (LEtr).....	17
F. SITUATION AU REGARD DES DIFFERENTES ASSURANCES SOCIALES, DE LA SCOLARISATION ET DU TRAVAIL EN SUISSE ET A GENEVE.....	20
2. L'IMMIGRATION EN SUISSE : HISTORIQUE.....	23
A. SITUATION AVANT LA PREMIERE GUERRE MONDIALE.....	23
B. ADOPTION DE LA LFSEE.....	24
C. SITUATION APRES LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE.....	25
3. CONTEXTE GENERAL.....	33
A. SITUATION DANS QUELQUES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE.....	33
B. ÉTAT DES LIEUX EN SUISSE ET DANS CERTAINS CANTONS.....	36
4. CANTON DE GENEVE, SES COMPETENCES ET SA PRATIQUE.....	38
A. HISTORIQUE GENEVOIS.....	38
B. PRATIQUE GENEVOISE FACE A LA SITUATION DES «SANS-PAPIERS».....	39
C. SITUATION ACTUELLE.....	40
D. SECTEURS EMPLOYANT DES «SANS-PAPIERS».....	41
E. PRATIQUE GENEVOISE ACTUELLE.....	42
F. STATISTIQUE DES DOSSIERS DEPOSES AUPRES DU CONSEIL D'ÉTAT.....	43
5. CONSTATS DE LA COMMISSION D'EXPERTS.....	56
A. SITUATION ACTUELLE DANS LES SECTEURS OCCUPANT DES «SANS-PAPIERS» ..	56
B. SITUATION ACTUELLE DANS LE SECTEUR DE L'ECONOMIE DOMESTIQUE.....	57
C. CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DU SECTEUR DOMESTIQUE.....	59



6. EMPLOYEURS DE «SANS-PAPIERS» ET INCIDENCE ECONOMIQUE DU SECTEUR DOMESTIQUE	61
7. PROPOSITIONS GENERALES DE LA COMMISSION D'EXPERTS	62
8. PROPOSITIONS CONCRETES DE LA COMMISSION	64
9. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	67
ABREVIATIONS	70
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	72



LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SES ORIGINES

Suite aux deux motions parlementaires M1434 et M1432 sur les «sans-papiers» déposées en 2001, la Commission de l'économie du Grand Conseil a modifié l'une des motions et l'a proposée au Grand Conseil pour approbation. Lors de la séance du 24.10.2003, celui-ci a accepté la motion M1555 (proposition de la majorité de la Commission de l'économie). En août et décembre 2003, le collectif de soutien aux «Sans-papiers» a déposé deux demandes de régularisation collective.

Le 28 janvier 2004, le Conseil d'État a nommé une Commission d'experts (ci-après la Commission), composée de cinq personnes:

- M. Dominique Föllmi, ancien Président du Conseil d'État
- M. Félix Goetz, ancien directeur de l'Office cantonal de la population (GE)
- M. Ismail Metin Türker, secrétaire syndical
- Mme Sabine von der Weid, secrétaire patronale
- M. Hans Wolff, chef de clinique HUG (Hôpitaux universitaires de Genève)

Son mandat est le suivant :

« Conformément à l'extrait du procès-verbal précité (7 janvier 2004), la Commission a pour mandat de

- nouer un dialogue étroit avec le Collectif de soutien aux «Sans-papiers» ;*
- examiner les questions fondamentales que soulèvent les demandes adressées au Conseil d'État, les 27 août et 3 décembre 2003 ;*
- faire toute proposition utile permettant la mise en œuvre de la deuxième invite de la motion M 1555 ;*
- préparer les bases d'une rencontre du Conseil d'État avec les Autorités fédérales ;*
- travailler en coordination avec le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, en ayant accès à toute la documentation utile.*

La Commission n'a pas pour mandat d'examiner les dossiers personnels de régularisation, ou de rendre un avis ou une recommandation dans des situations individuelles.



La Commission fournit au Conseil d'État un rapport intermédiaire, au terme d'une période de quatre mois suivant la nomination de ses membres. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux «Sans-papiers».

Au besoin, le Conseil d'État peut demander à la Commission d'experts de rapporter sur des aspects particuliers du dossier.

Un rapport final est remis au Conseil d'État dans les neuf (sic) mois qui suivent la nomination des membres de la Commission. Une copie du document est transmise au Collectif de soutien aux «Sans-papiers».

Les membres de la Commission sont tenus au secret de fonction, conformément à l'art. 320 du Code pénal suisse (RS 311.0). »

AVANT-PROPOS

Vu tout ce qui a déjà été publié à l'intention du Conseil d'État et du Grand Conseil (cf. par exemple, «Emplois clandestins : quelles sanctions», CEPP, rapport de la Commission de l'économie, les explications du SIT, «Pour mettre au jour l'économie de l'ombre», 27 août 2003, etc;

Vu les différentes motions déposées et l'acceptation de la motion M1555 par le Grand Conseil à une très forte majorité;

Vu le peu de marge de manœuvre dont les cantons disposent du fait de la législation fédérale ;

La Commission estime devoir traiter cette problématique sous les aspects suivants :

RESUME

- Il paraît superfétatoire de réactualiser l'étude relative au problème des «sans-papiers», la situation, connue des milieux concernés, n'ayant pas subi de changements notables. On se référera à cet égard aux études du Département fédéral de justice et police, ODR, CEPP, du FSM, du SIT, de



l'UmSCO, du canton de Bâle (collectif de soutien), du Canton de Vaud (Commission d'experts du canton de Vaud et le Collectif de soutien), ainsi qu'à tout ce qui a été écrit et analysé dans les pays européens (Belgique, Italie, France, Espagne, Portugal, etc.), sans oublier les trois études réalisées par l'OCDE.

- Sur la base des statistiques et des données qui ont été remises au Conseil d'Etat, la Commission dispose d'informations extrêmement pointues que les autres cantons ne possèdent pas (cf. Statistiques; annexe 1).
- Le problème des «sans-papiers» concerne essentiellement des personnes employées par l'économie domestique privée. Le secteur diplomatique, réglé par la Convention de Vienne, est par contre exclu de son champ d'étude.
- Les ex-requérants d'asile déboutés, peu nombreux, ne font pas partie de la présente étude; celle-ci ne concerne dès lors que des travailleurs qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation de séjour et de travail, et donc soumis à la législation fédérale (LSEE).
- Il a paru primordial à la Commission de mettre l'accent sur l'intérêt économique de sa démarche, à savoir l'apport économique de cette catégorie de «sans-papiers» qui permettent, sinon de pallier, du moins d'améliorer la situation de certaines personnes âgées et isolées ou de familles monoparentales. Le vieillissement de la population, l'insuffisance d'EMS et de crèches, le manque de personnel non qualifié ou susceptible d'accomplir certaines activités, etc., soulèvent des problèmes pratiques et financiers qui ne feront que s'amplifier et que l'Etat pourra difficilement résoudre.
- La présence des «sans-papiers» dans l'économie domestique, occupés notamment à la garde d'enfants ou de personnes âgées, permet ainsi à de très nombreux résidents actifs d'être présents sur le marché du travail. Il est en effet indéniable que, sans eux, toutes ces personnes exerçant des activités lucratives seraient contraintes de rester à domicile. Les autorités devraient ensuite octroyer des permis de travail à de nouveaux étrangers pour combler les places de travail devenues vacantes.



- Alors même que le vivier européen permet difficilement de faire face à la demande, la question d'une éventuelle ouverture - raisonnable - du contingent pour les ressortissants extra-communautaires non qualifiés semble extrêmement problématique dans le cadre de la législation actuelle. Raison pour laquelle la Commission s'achemine vers la solution d'une régularisation appropriée.
- La Commission a pris en compte la situation particulière des artistes de cabarets, originaires des mêmes pays que les «sans-papiers» de l'économie domestique, et qui bénéficient d'autorisations de travail de 8 mois à certaines conditions. Elle observe qu'il s'agit là d'une condition constitutive d'inégalité de traitement dont il y a lieu de tenir compte.
- Ainsi, la Commission s'étonne que le Conseil fédéral ne pratique pas de même à l'endroit des employés du secteur domestique. En effet, leur présence permet à l'Etat confédéral, aux cantons et aux communes, de faire l'économie de centaines de millions de francs par année, du fait de ne pas avoir à subventionner plus encore les crèches, EMS, hôpitaux, etc.
- Actuellement, le cadre légal dans lequel l'OCP travaille se limite à la circulaire fédérale du 21 décembre 2001, laquelle a permis d'obtenir, depuis cette date et au cas par cas, 136 permis humanitaires (art. 13, litt f-OLE) (soit 361 personnes en tenant compte des regroupements familiaux) (chiffres IMES).
- Les permis humanitaires n'ont pas été créés pour résoudre les problèmes économiques, mais pour régler les cas de rigueur personnels. Or, lorsque l'on dénombre 3'067 emplois occupés par des «sans-papiers», dont 2'392 dans l'économie domestique, dont la grande majorité d'entre eux ne rempliraient pas les conditions rigoureuses de la circulaire précitée, il paraît évident que la seule possibilité de régularisation consiste à sortir l'économie domestique du contingent fédéral.
- Vu l'ensemble de la problématique de la politique d'immigration binaire, d'où découlent :
 - ◆ les difficultés de modifier la législation fédérale, y compris l'OLE ;

- ◆ les compétences fédérales et cantonales ;
 - ◆ le nombre de permis fédéraux et cantonaux dont dispose le canton ;
 - ◆ le fait que les «sans-papiers» appartiennent tous au 2^{ème} cercle ;
 - ◆ les régularisations des «sans-papiers» Européens depuis 1999 ;
 - ◆ l'assainissement à Genève des secteurs de l'hôtellerie-restauration, agriculture, viticulture, bâtiment, qui a eu pour effet que ces secteurs comptent actuellement très peu de «sans-papiers», et que Genève a, malgré tout, bien su gérer sa politique migratoire.
- Vu le statut appliqué avant 1974 à l'économie domestique par le Conseil fédéral, qui décida, à cette date (Ordonnance du CF du 09.07.74, RS 823-21), de soumettre aux mesures de limitation les secteurs de l'économie tels que l'instruction, la santé publique, la sylviculture, l'agriculture, le personnel domestique, etc., qui ne l'étaient pas auparavant;

Partant de ce constat, notre Commission propose au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de deux départements fédéraux concernés par ce problème, soit le DFJP et le DFEP.

- La Commission a estimé que seule une solution appropriée pour les personnes travaillant au sein de l'économie domestique aurait une chance d'aboutir. Mais cette proposition devra impérativement être assortie de mesures d'accompagnement efficaces, pour éviter tout «appel d'air».
- Les employeurs devront respecter les contrats-type de travail et le paiement des charges sociales.
- Il y aura également lieu :
 - ◆ d'appliquer les sanctions prévues face aux employeurs qui favorisent la sous-enchère du travail clandestin dans un secteur temporairement non soumis aux mesures de limitation;
 - ◆ d'immédiatement soumettre les personnes régularisées aux assurances sociales et impôts à la source;



- ◆ de demander au Procureur Général et aux différents services, notamment l'OCP, l'Office de la main d'œuvre étrangère, l'OCIRT, de coordonner leurs activités sous l'égide du Conseil d'Etat ;
- ◆ de demander aux différentes autorités concernées de lui remettre chaque 6 mois un rapport détaillé sur les mesures qu'il aura prises ;
- ◆ de transmettre les rapports établis à l'IMES ;
- Le gouvernement genevois est invité à :
 - ◆ informer les partenaires sociaux de l'évolution de la situation ;
 - ◆ s'engager avec détermination, au cas où les mesures prises se révéleraient insuffisantes, à ce que la ligne directrice soit respectée scrupuleusement ;
 - ◆ établir, afin de respecter la volonté du législatif cantonal, un rapport détaillé à l'intention du Grand Conseil dans les 2 à 3 ans qui suivront le début de l'opération
 - ◆ tout mettre en œuvre, en collaboration avec les autorités compétentes, pour mettre fin à des nouveaux engagements de «sans-papiers».
- Cette régularisation pourrait, sur proposition du Conseil d'Etat, voir le jour sous forme, par exemple, d'une Ordonnance du Conseil fédéral, d'application limitée dans le temps, visant à régulariser les «sans-papiers» du secteur domestique actuellement à Genève.
- Cette Ordonnance devrait préciser que la régularisation touche des personnes qui ne constituent pas une population criminogène et qui sont très bien intégrées dans la vie sociale genevoise.
- L'autorisation de travail ne pourrait être délivrée qu'en cas de respect formel des CTT et des conditions légales dans le domaine des étrangers. Enfin, la Commission propose au Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations seulement aux employeurs respectant les conditions énumérées ci-dessus et de prendre toutes mesures utiles contre les récalcitrants.

- inviter les autorités cantonales à préavisser favorablement les dossiers entrant dans le cadre légal fédéral des «sans-papiers» travaillant dans les autres secteurs de l'économie
- En conclusion, il plairait à la Commission que le Conseil d'Etat, dans l'application de la résolution de cette problématique, tienne compte de l'ensemble des paramètres évoqués. Les autorités cantonales s'engagent à ne pas renouveler cette opération et à tout mettre en œuvre pour faire respecter cet engagement avec force et détermination. Pour y parvenir, une campagne d'information d'envergure avec tous les partenaires concernés sera mise sur pieds, à l'intention tant des utilisateurs que de leurs employés.
- Après avoir résolu cette problématique avec le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat genevois devrait s'engager à faire respecter de manière conséquente la politique et la législation fédérales en matière d'immigration.

FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION D'EXPERTS

Lors de sa première séance, la Commission a demandé à Monsieur Dominique Föllmi d'en assurer la Présidence et a décidé d'engager une secrétaire afin de rédiger les PV des séances de la Commission, et de participer à la mise à jour du rapport.

MM. Goetz et Türker ont accepté d'établir et de piloter la rédaction d'un projet de rapport, qui a été discuté régulièrement et approuvé à l'unanimité par l'ensemble de la Commission.

La Commission s'est réunie 12 fois et a fonctionné en parfaite collégialité, afin d'exécuter au mieux le mandat qui lui a été confié.

Voir les PV en annexe 2



Partant de ce constat, elle a décidé de limiter les auditions aux personnes suivantes, ayant une connaissance approfondie dans ce domaine :

1. Paul-Olivier Vallotton, Directeur de l'OCF du canton de Genève
2. Philippe Ecuier, Directeur de l'OME
3. Urs Rechsteiner, Chef de la police du canton de Genève
4. Le Collectif de soutien aux «sans-papiers»
5. Sonia Marconato et Jean-Michel Bezzola de l'IMES
6. Le SECO
7. Un ancien haut-fonctionnaire OFE (IMES)

Des entretiens ont également eu lieu avec :

Thérèse Laverrière, Directrice du SAM

Christian Aguet, Directeur du SCAI et membre du DIP

REMARQUES PRÉALABLES

Définition des termes

Pour éviter toute confusion sur les différentes problématiques, la Commission d'experts fait les distinctions suivantes :

1. **le travail au noir «socio-fiscal»** concerne les personnes autorisées à travailler en Suisse. Leur travail est dit «au noir», car une obligation attachée à son exécution ou au revenu qu'il procure (paiement des cotisations sociales et d'impôts, etc.) n'est pas respectée.

On y trouve des fraudeurs fiscaux et sociaux dont la situation pourrait se régulariser de par leur propre volonté et des personnes qui occupent deux ou plusieurs emplois alors qu'un seul est déclaré officiellement.

2. **Le travail au noir en violation d'interdiction ou d'autorisation** concerne des personnes suisses ou étrangères, avec une autorisation de travail valable, qui ne sont pas autorisées à travailler à Genève ou soumises à l'obligation de ne pas travailler. On y trouve les bénéficiaires de prestations d'assurances



(chômage, accidents, AI, etc.), les Confédérés non-résidents à Genève, les aides de ménage non déclarées, les jeunes personnes de moins de 15 ans révolus, etc.

3. **Le travail «au gris»** par défaut d'autorisation de travail pour étranger concerne les personnes étrangères, qui ne bénéficient pas, pas encore ou plus, de l'autorisation de travail que leur origine nécessite.

Elles peuvent toutefois payer des impôts à la source et les cotisations aux assurances sociales, pour autant que l'employeur y consente. En effet, selon la base légale, c'est ce dernier qui doit déclarer le travailleur aux assurances sociales. Cette catégorie qui, en termes de phénomène social et de masse salariale, est la plus importante, comprend les travailleurs «sans-papiers».

INTRODUCTION

La Commission n'a traité que les «sans-papiers» travaillant à Genève.

Par travailleurs «sans-papiers», la Commission entend des personnes possédant un passeport, travaillant à Genève, n'ayant jamais été requérants d'asile et n'ayant commis aucun délit. L'illégalité de ces personnes réside dans le seul fait qu'elles ne sont pas en possession d'une autorisation de séjour et de travail valables.

Le mandat comporte plusieurs éléments. Pour éviter toute confusion, il ne porte pas sur :

- le travail au noir
- les requérants d'asile déboutés, en voie d'expulsion
- les requérants d'asile sans passeport, dont le renvoi n'est pas possible
- les prostituées
- les musiciens de rue
- les délinquants

Cette précision est apportée en raison du fait que, pour la Police et les autorités fédérales, les «sans-papiers» concernent avant tout des requérants d'asile déboutés ne possédant pas de papiers nationaux.

Afin d'éviter toute confusion, la Commission s'est refusée à traiter à la fois le travail au noir et la problématique des «sans-papiers», qui constituent deux problématiques distinctes, et qu'il s'impose par conséquent de séparer.

La Commission a notamment tenu compte, dans sa réflexion et la préparation de son rapport, des éléments suivants :

- les cadres légaux fédéral et cantonal
- le projet de loi sur les étrangers (Letr)
- la situation actuelle des différentes assurances sociales en Suisse et à Genève
- l'historique de l'immigration en Suisse
- la situation en Europe
- la situation dans différents cantons en Suisse
- la pratique du canton de Genève
- les statistiques genevoises auxquelles elle a pu avoir accès
- la situation du secteur de l'économie domestique genevoise
- les employeurs de «sans-papiers» et les incidences économiques qui en découlent



1. CADRE LÉGAL FÉDÉRAL ET CANTONAL

Depuis l'entrée en vigueur (1^{er} juin 2002) de l'ALCP et l'OLCP, dans le cadre de la libre-circulation, les bases légales suivantes ne s'appliquent qu'aux travailleurs non-communautaires.

A. BASES LEGALES DE LA POLICE SUISSE DES ETRANGERS

1. Les compétences en matière de police des étrangers sont réparties entre la Confédération et les cantons par l'art. 69 ter Cst. La Confédération a la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers, alors que les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement, l'approbation fédérale étant réservée dans certains cas.
2. Autrement dit, la «police des étrangers» appartient au législateur fédéral, alors que la compétence administrative - octroi et retrait des permis, expulsion, etc. - est partagée entre la Confédération et les cantons.¹
3. Se fondant sur cette compétence, la Confédération a notamment édicté les dispositions suivantes :
 - Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)²
 - Règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE³)
 - Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers⁴

A ces textes législatifs, s'ajoutent diverses conventions internationales et des directives d'application émanant de l'IMES (anc. OFE) et du SECO (anc. OFIAMT).

4. La LSEE de 1931 est une loi-cadre qui contient des principes généraux en matière de police des étrangers. Elle donne aux autorités d'exécution un large pouvoir d'appréciation⁵. Elle règle, en particulier, les conditions qui permettent

¹ AUBERT, Traité de droit constitutionnel I, n° 1018.

² RS 142.20.

³ RS 142.201.

⁴ RS 823.21.

⁵ Directive A OFE 112.



aux étrangers de résider légalement sur le territoire suisse ainsi que les mesures d'éloignement.

Se fondant sur cette loi, le Conseil fédéral définit sa politique en matière d'immigration et la concrétise dans une ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE). L'OLE s'applique en principe à tous les étrangers, sauf aux titulaires d'une autorisation d'établissement⁶. Elle fixe les conditions auxquelles les autorités compétentes peuvent délivrer ou renouveler une autorisation⁷.

5. Le canton de Genève a fait usage des compétences d'exécution conférées aux cantons, en édictant notamment les dispositions suivantes :

- Loi d'application du 16 juin 1988 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers⁸
- Règlement d'application du 8 février 1989 des dispositions sur le séjour et l'établissement des étrangers (RAOLE)⁹
- Règlement d'application du 2 février 1977, modifié le 21 décembre 1987 de l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers¹⁰

B. COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET COMPÉTENCES CANTONALES

1. De manière générale, selon qu'il s'agit de la police des étrangers au sens strict ou de l'économie, les compétences en matière de police des étrangers et de marché du travail sont réparties entre l'IMES et l'autorité cantonale de police des étrangers, d'une part, et le SECO et l'office cantonal de l'emploi, d'autre part.

Dans le canton de Genève, le Département de justice, police et sécurité est l'autorité cantonale de police des étrangers. Il délègue à l'Office cantonal de la population

⁶ Art. 2 OLE.

⁷ Directive A OFE 114.

⁸ F/2/2.

⁹ F/2/3.

¹⁰ J/44/2,5.



(OCP) la compétence de statuer sur l'octroi, le refus ou la révocation d'autorisations de séjour ou d'établissement¹¹.

2. Le Département de l'économie, emploi et affaires extérieures est chargé, conjointement avec le Département de justice, police et sécurité, de l'application de l'OLE¹². Il délègue ses compétences à l'Office cantonal de l'emploi (OCE).
3. L'IMES ne peut pas contraindre un canton à délivrer, à renouveler ou à prolonger une autorisation de séjour ou à octroyer une autorisation d'établissement. En revanche, l'OCP doit soumettre à l'approbation de l'IMES l'octroi, le renouvellement ou la prolongation des autorisations de séjour accordées à des catégories définies d'étrangers ou à certains étrangers¹³. Par ailleurs, l'IMES contrôle, dans chaque cas, la date à partir de laquelle un étranger peut obtenir une autorisation d'établissement¹⁴.
4. De l'approbation fédérale, qui suppose une décision formelle de l'IMES, il faut distinguer le contrôle par l'IMES des autorisations de séjour accordées par les cantons¹⁵, lequel permet de faire notamment un décompte numérique des contingents cantonaux.
5. Lorsque la délivrance, le renouvellement ou la prolongation d'une autorisation de séjour nécessitent l'approbation de l'IMES, l'autorité cantonale doit rendre, dans chaque cas, une décision formelle par laquelle elle informe le requérant que sa demande est acceptée sous réserve de l'approbation de l'IMES¹⁶.

C. POUVOIR D'APPRECIATION DES AUTORITÉS

L'autorité compétente statue librement, dans le cadre des textes légaux et des traités internationaux, sur l'octroi, le renouvellement ou la prolongation de l'autorisation de

¹¹ Art. 1 et 2, al. 2 de la Loi d'application de la LSEE.

¹² Art. 1 al. 1 RAOLE.

¹³ Art. 18 al. 3 LSEE auquel déroge l'art. 52 OLE, lequel est basé sur la compétence conférée au Conseil fédéral à l'art. 18 al. 4 LSEE. En outre, l'Ordonnance du Conseil fédéral du 20 avril 1983 sur la compétence des autorités de police des étrangers (RS 142.202) prévoit que l'OFE peut requérir l'approbation dans un cas d'espèce (art. 1, al. 1 *lit. c*).

¹⁴ Art. 17 al. 1 LSEE. Directive A OFE 212.1 et 213.2.

¹⁵ Art. 47 OLE.

¹⁶ Directive A OFE 213.2.



séjour, et sur l'octroi de l'autorisation d'établissement¹⁷. Par conséquent, l'étranger ne peut tirer, des dispositions légales de police des étrangers, aucun droit à l'octroi, au renouvellement ou à la prolongation d'une autorisation de séjour ou à l'octroi de l'établissement, sous réserve de conventions internationales ou de dispositions particulières¹⁸.

D. L'ENTRÉE EN SUISSE

Les travailleurs étrangers ne peuvent entrer en Suisse pour y prendre un emploi que s'ils sont munis d'un visa pour prise d'emploi ou d'une assurance d'autorisation de séjour selon leur nationalité¹⁹. En principe, aucune autorisation de séjour ne sera délivrée au travailleur étranger en l'absence d'un visa pour prise d'emploi ou d'une assurance d'autorisation de séjour²⁰. Contrairement au visa, l'assurance d'autorisation de séjour n'est pas retirée auprès d'une représentation diplomatique ou consulaire suisse, mais délivrée au futur employeur qui se charge de la transmettre à l'étranger concerné²¹.

E. NOUVELLE LOI SUR LES ÉTRANGERS (LEtr)

Le projet de loi du Conseil fédéral, qui a été approuvé par le Conseil national, traite de la manière suivante l'admission des étrangers :

Chapitre 4 Conditions d'admission

Section 1 Principes

Art. 16

¹ L'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir les intérêts de l'économie suisse; les chances d'intégration professionnelle et sociale sont déterminantes. Les besoins culturels et scientifiques de la Suisse sont pris en considération de manière appropriée.

¹⁷ Art. 4 LSEE.

¹⁸ Art. 7 et 17 LSEE (Directive A OFE 211).

¹⁹ Art. 1er de l'Arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1965 concernant l'assurance d'autorisation de séjour pour prise d'emploi (RS 142.261).

²⁰ Directive A OFE 214.1.

²¹ Directive A OFE 214.12.



² Les étrangers sont également admis lorsque des motifs humanitaires ou des engagements relevant du droit international l'exigent ou que l'unité de la famille en dépend.

³ Lors de l'admission des étrangers, l'évolution socio-démographique de la Suisse est prise en considération.

Section 2 Admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative

Art. 17 Activité lucrative dépendante

L'étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative dépendante:

- a. si cela sert les intérêts économiques du pays
- b. si l'employeur a déposé une demande, et
- c. si les conditions des art. 19 à 25 sont remplies.

Art. 18 Activité lucrative indépendante

L'étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante:

- a. si cela sert les intérêts économiques du pays
- b. si les conditions financières sont réunies et que l'entreprise planifiée est apte à fonctionner, et
- c. si les conditions des art. 19 et 23 à 25 sont remplies.

Art. 19 Mesures de limitation

¹ Le Conseil fédéral peut limiter le nombre d'autorisations de courte durée initiales et celui des autorisations de séjour initiales (art. 31 et 32) octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Il entend les cantons au préalable.

² Il peut fixer un nombre maximum d'autorisations pour la Confédération et pour chaque canton.

³ L'IMES peut, dans les limites du nombre maximum dont dispose la confédération, octroyer lui-même des autorisations initiales de courte durée ou de séjour ou, à la demande d'un canton, relever le nombre maximum d'autorisations de ce dernier. Il tient compte des besoins du canton et des intérêts économiques du pays.

**Art. 20** **Ordre de priorité**

¹ L'étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant de l'UE ou de l'AELE correspondant au profil requis n'a pu être trouvé.

² Sont considérés comme travailleurs en Suisse :

- a. les Suisses
- b. les titulaires d'une autorisation d'établissement
- c. les titulaires d'une autorisation de séjour qui ont le droit d'exercer une activité lucrative.

Art. 21 **Conditions de rémunération et de travail**

L'étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative qu'aux conditions de rémunération et de travail usuelles de la branche et du lieu.

Art. 22 **Création de places de formation**

L'octroi d'une autorisation en vue de l'exercice d'une activité lucrative peut être assorti de l'obligation, pour l'employeur, de créer des places de formation, s'il existe un besoin.

Art. 23 **Qualifications personnelles**

¹ Seuls les cadres, des spécialistes et autres travailleurs qualifiés peuvent obtenir des autorisations de courte durée ou de séjour.

² En cas d'octroi d'une autorisation de séjour, la qualification professionnelle, la capacité d'adaptation professionnelle, les connaissances linguistiques et l'âge de l'étranger doivent en outre laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social.

³ Peuvent être admis, en dérogation aux al. 1 et 2:

- a. des investisseurs et des chefs d'entreprise qui créeront ou qui maintiendront des emplois;
- b. des personnes reconnues des domaines scientifique, culturel ou sportif;



- c. des personnes possédant des connaissances ou des capacités professionnelles particulières, si leur admission répond de manière avérée à un besoin;
- d. des cadres transférés par des entreprises actives au plan international;
- e. des personnes actives dans le cadre de relations d'affaires internationales de grande portée économique, et dont l'activité est indispensable en Suisse.

F. SITUATION AU REGARD DES DIFFÉRENTES ASSURANCES SOCIALES, DE LA SCOLARISATION ET DU TRAVAIL EN SUISSE ET A GENEVE

EN SUISSE

1. Au niveau des assurances sociales et du droit du travail²²

- Selon la législation fédérale dans ce domaine, chaque travailleur bénéficie des mêmes droits, qu'il soit national, immigré, requérant d'asile ou «sans-papiers».
- L'employeur est responsable de retenir les charges sociales ou les impôts à la source, et de les déclarer aux institutions et autorités concernées. Les «sans-papiers» peuvent bénéficier de tous les droits, à l'exception de l'indemnité de chômage. La Commission n'a pas voulu réécrire tous les aspects juridiques de cette problématique, mais se réfère à l'excellent travail fait par Mme Byrne Sutton, anciennement directrice adjointe de l'OCIRT, et actuellement secrétaire adjointe du Département de justice, police et sécurité (DJPS), chargée de l'immigration et de l'asile (voir document en annexe 3).

²² Etude FSM (août 2003) : « Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz », Christin Achermann, Denise Efonyary-Mäder.

„Les droits des „sans-papiers“, Tsantsa, 6: 148-153, Revue suisse de la société suisse d'ethnologie, Nicolas Wisard, Neuchâtel, 2001.

« « Sans-papiers » : Quelle situation à Genève ? », Mémoire de Pascale Byrne-Sutton, novembre 2003.



2. Au niveau de la scolarisation des enfants

- Conformément à la circulaire du 19 mars 1991 de l'IMES (anciennement OFE), autorise les cantons à inscrire leurs enfants à l'école publique.
- La conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), demande à chaque canton d'intégrer à l'école publique tous les enfants en âge de scolarisation obligatoire.
- Le CDIP, par une lettre datée du 17 avril 2003, a à nouveau rappelé aux cantons (notamment aux différents départements de justice, police et affaires sociales) que les enfants doivent être scolarisés, et que les enfants sans statut légal ne doivent pas être dénoncés à la Police des étrangers.
- Cette pratique est intervenue après la ratification par la Suisse de la charte de l'ONU sur les droits de l'enfant. Le problème posé par l'apprentissage n'est pas résolu en raison du fait qu'il requiert une autorisation de séjour et de travail.

3. Assurance maladie

- Selon la Lamal, tout résident est tenu de s'assurer, y compris les «sans-papiers».
- Du fait de plusieurs problèmes dans ce domaine, la conseillère fédérale d'alors, Mme Ruth Dreifuss, a établi une directive en décembre 2002, destinée aux cantons et aux assurances maladie, leur rappelant cette obligation (cf. annexe 4).

4. Impôts à la source

- Selon les législations fédérale et cantonale, l'impôt à la source est retenu par les employeurs sur le salaire. L'employeur est tenu de verser les sommes retenues à l'administration fiscale du canton de ce dernier.

A GENEVE

1. Au niveau des assurances sociales et du droit du travail

Au niveau des assurances sociales et du droit du travail, la situation est semblable partout en Suisse. Cependant, peu de cantons les respectent comme le fait Genève. La volonté des partenaires sociaux et des autorités a permis au canton de Genève d'avoir une avance importante dans ce domaine. Les principaux secteurs (bâtiment,



industrie) s'y trouvent assainis. Quant' à l'économie domestique, beaucoup reste à faire.

2. Au niveau de la scolarisation des enfants

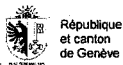
Le canton de Genève a fait oeuvre de pionnier en la matière, puisque, dès le milieu des années 80, il a autorisé la scolarisation d'enfants de saisonniers.

3. Assurance maladie

En 2001, le canton a immédiatement réagi pour que les travailleurs «sans-papiers» résidants aient la possibilité d'être assurés et a chargé son service cantonal de faire respecter cette mesure. De plus, en décembre 2002, une directive a été donnée aux assureurs maladie par l'OFAS et l'OFSP.

4. Impôt à la source

Depuis plus de 30 ans, une majorité d'employeurs des secteurs économiques traditionnels retiennent l'impôt à la source pour le reverser à l'administration fiscale, cantonale et fédérale. Les partenaires sociaux ont tout mis en œuvre pour que cette pratique, peu courante dans l'économie domestique, soit respectée par les employeurs.



2. L'IMMIGRATION EN SUISSE : HISTORIQUE

Afin de mieux cerner la problématique de l'immigration et les raisons pour lesquelles la Suisse est confrontée aux problèmes actuels des «sans-papiers», la Commission a jugé nécessaire de présenter un historique.

A. SITUATION AVANT LA PREMIERE GUERRE MONDIALE

Au XIX^e siècle encore, plusieurs crises économiques poussent près de 100'000 Suisses à émigrer.

Néanmoins, c'est vers 1890 que se situe le changement fondamental. La Suisse, pays d'émigration chronique, va devenir une terre d'accueil pour des centaines de milliers d'Européens. Jusqu'à la première Guerre mondiale, les ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse avait conclu des traités d'établissement (durant la seconde moitié du 19^e et au début du 20^e siècle, notre pays a conclu des traités avec 31 Etats) pouvaient sans restriction s'établir dans notre pays et y exercer l'activité professionnelle de leur choix. Le statut des étrangers relevait alors des cantons. Le séjour ou l'établissement pouvait être refusé à un étranger uniquement s'il avait subi une condamnation pénale, s'il risquait de tomber à la charge de la communauté, ou s'il compromettait la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (art. 70 Cst, Rs-101). Il n'existait aucune mesure visant à prévenir l'excès de population étrangère. Cette situation favorisa l'immigration, qui se développa avec l'industrialisation de notre pays et la construction des chemins de fer.

La Suisse a en outre exercé une forte attraction sur les étrangers, aussi bien en raison de sa situation géographique que de la stabilité de ses institutions politiques et de ses conditions économiques (en 1910, la population étrangère résidante comprenait 552'011 personnes, ce qui représentait 14,7 % de l'ensemble de la population de résidence). Lorsque éclata la première guerre mondiale, la proportion d'étrangers était évaluée à 15,4 %.



B. ADOPTION DE LA LFSEE

La première guerre mondiale mit un terme à la liberté d'établissement. Comme d'autres États, notre pays se vit dans l'obligation d'exercer un contrôle sur l'entrée et le séjour des étrangers. Se fondant sur les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, le Conseil fédéral édicta, le 21 novembre 1917, une ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers. L'Office central des étrangers vit alors le jour et fut chargé de l'exécution des ordonnances.

Pour passer du régime instauré sous l'empire des pouvoirs extraordinaires à une réglementation fédérale édictée selon les voies normales, il fut nécessaire de créer préalablement une base constitutionnelle (art. 69 ter - Cst-RS 101). La nouvelle disposition constitutionnelle permit l'adoption, le 26 mars 1931, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE RS 142.20).

Cette nouvelle loi a été conçue comme une loi-cadre, donnant aux autorités exécutives un pouvoir d'appréciation extrêmement large. Elle était destinée à remplir une double fonction : d'une part, empêcher des éléments indésirables de pénétrer en Suisse (mesures d'éloignement), et d'autre part, permettre aux autorités fédérales d'exercer une influence régulatrice sur le marché du travail et prévenir un excès de population étrangère. Pour mener à bien cette double tâche, elle délégua au Conseil fédéral une large compétence en matière de réglementation. Au terme de cette disposition, le Conseil fédéral était en particulier autorisé à régler l'entrée et la sortie des étrangers, le contrôle à la frontière et le petit trafic frontalier (art. 18, al. 4 et 25 LSEE). Les prescriptions les plus importantes de la réglementation sur les questions fondamentales du droit des étrangers ont été édictées sur cette base par des ordonnances émanant du Conseil fédéral ou des départements.

Le mouvement de retour des étrangers dans leur pays, causé par la première guerre mondiale, s'est poursuivi pendant plusieurs années. De plus, le nouveau droit fédéral a permis, durant la crise des années 30, de freiner l'immigration et d'éviter ainsi un chômage plus élevé. Il s'ensuivit une forte diminution de l'effectif de la population étrangère résidente, qui ne se montait plus, en 1941, qu'à 223'554 personnes: la proportion d'étrangers atteignit ainsi son niveau le plus bas depuis 1900, à savoir 5,2% de la population totale.



C. SITUATION APRES LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE

Dans l'après-guerre, un rapide essor économique ne tarda pas à se manifester. La Suisse mena alors une politique pragmatique d'admission qui a été adaptée, tout au long des années, aux nouvelles conditions et prévisions. Jusqu'à la fin des années 50, la main-d'œuvre étrangère a été considérée comme un amortisseur conjoncturel. La cause en était les pronostics pessimistes de l'époque. Dans les milieux économiques, on était persuadé que l'expansion économique de l'après-guerre ne pouvait être que passagère. La main-d'œuvre étrangère devait rester démobolisable, du moins en partie, ce qui était assuré par une politique de rotation. Les cantons furent invités, dans les cas où la situation de la profession et de l'entreprise le permettait, de n'accorder que des autorisations saisonnières (art. 18 2 al. litt.c LFSEE). Les travailleurs à l'année reçurent au début, en règle générale, des autorisations de séjour limitées à six mois. Par la suite, les cantons furent autorisés à déclarer révocables les autorisations de séjour pour l'exercice d'une activité dépendante, lorsque l'insécurité de l'emploi l'exigeait. Cette réglementation permettait d'accorder des autorisations de séjour pour un délai plus long, tout en conservant la possibilité d'intervenir au cas où se manifesterait, sur le marché du travail, une tendance à la récession (art. 25, litt.e LFSEE. Nulle teneur selon art 1er de la LF 8 oct. 1948, en vigueur depuis le 21.03.1949 RO 1949 1 225 231). La conception actuelle ainsi que l'orientation de la LFSEE datent pour l'essentiel de 1948 (RESEE - RS 142.201).

Avec le temps, l'on dut admettre que les prévisions faites précédemment ne se réalisaient pas et que notre économie dépendrait, pour de longues années encore, de la main-d'œuvre étrangère. Ces différents facteurs conjugués firent que le nombre des étrangers en Suisse passa de 285'000 en 1950 à 435'476 en 1963. Le Conseil fédéral en vint dès lors, pour des motifs de politique conjoncturelle, à limiter l'admission des nouveaux travailleurs étrangers. L'introduction du plafonnement par entreprise fut mise en place. L'arrêté du Conseil fédéral restreignant l'admission de main-d'œuvre étrangère du 1^{er} mars 1963 en régla les modalités. En raison de sa validité, limitée dans le temps, ce plafonnement n'est pas parvenu à empêcher une nouvelle augmentation de l'effectif des étrangers, mais en revanche, a fortement restreint le développement de l'économie.

- C1. C'est pourquoi, au printemps 1970, le Conseil fédéral introduisit une nouvelle réglementation qui substituait au plafonnement par entreprise un système de limitation globale pour l'ensemble du pays. L'ordonnance du Conseil fédéral du 16 mars 1970 visait à stabiliser au niveau de l'effectif atteint en 1969, soit

603'000, le nombre des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement.

Si l'évolution de la main-d'œuvre étrangère a pu, grâce aux mesures prises (ordonnances de 1971 à 1973) être jugulée, il n'en fut pas de même en ce qui concerne la population étrangère résidente. Chaque année, son effectif augmenta de quelques milliers. En 1974, notre pays a connu la plus forte présence étrangère avec 1'065'000 étrangers, chiffre dépassé aujourd'hui. Cette situation amena le Conseil fédéral à prendre des mesures énergiques afin de stabiliser l'ensemble de la population étrangère résidente, y compris les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative, et de parvenir ensuite progressivement à une réduction de son effectif. Pour ce motif, toutes les branches économiques et professionnelles, y compris les secteurs de la santé publique, de l'instruction, de l'économie domestique, de l'agriculture et de la sylviculture, furent soumises aux mesures de limitation (Ord. du C.F. du 9.7.1974).

- C2.** En 1975, pour la première fois, la population étrangère totale installée dans notre pays a régressé de près de 52'000 personnes. L'évolution des flux migratoires tient en particulier à la baisse marquée de l'immigration qui subit, d'une part, la diminution des contingents attribués aux cantons et, d'autre part, les effets de la récession (chocs pétroliers). La baisse marquée de l'immigration s'accompagna encore d'un accroissement du nombre des départs (l'assurance-chômage n'était pas encore obligatoire).

Les effets des mesures de limitation et le fléchissement persistant du niveau de l'emploi ont amené le Conseil fédéral à franchir un pas supplémentaire. En 1975, l'objectif de stabilisation fut remplacé par celui d'un abaissement de la population étrangère résidente. Jusqu'à fin 1979, le nombre des étrangers continua à diminuer, pour atteindre 884'000, soit un recul par rapport à 1974 de 180'000 personnes.

A côté des dispositions limitant l'admission des étrangers, la politique gouvernementale a mis l'accent sur les mesures propres à favoriser l'intégration des étrangers dans notre communauté nationale.

En effet, notre économie continuera longtemps encore à avoir besoin de main-d'œuvre étrangère. Ceci implique l'obligation de prévoir, à l'avenir également, des dispositions qui favorisent cette intégration, en particulier celle des étrangers qui séjournent durablement en Suisse avec leur famille. L'État apporta sa propre contribution à cette tâche en améliorant le statut juridique de l'étranger. Outre



cette amélioration progressive, la Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers a été instituée en 1970 par le Conseil fédéral. Sa tâche principale consista à promouvoir une cohabitation aussi harmonieuse que possible des Suisses et des étrangers.

Il faut mentionner à ce propos que plus des trois quarts des étrangers vivant actuellement en Suisse sont au bénéfice d'un permis d'établissement (73,9% ps C - 25,2% ps B). Compte tenu de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, la garantie du droit de présence pour une majorité d'étrangers vivant dans notre pays constitue le moyen le plus important dont dispose le Conseil fédéral pour faciliter leur intégration. Car, à l'exception des droits politiques et de l'exercice de certaines professions, le titulaire d'un permis C a les mêmes droits qu'un Suisse.

Aujourd'hui, d'un commun accord, souvent tacite, les dispositions des traités d'établissement sont interprétées de manière restrictive et appliquées uniquement aux étrangers établis (ATF 110 Ib 66). Il convient de distinguer les traités d'établissement des conventions d'établissement. Seules ces dernières confèrent un droit d'établissement après un certain temps, soit après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans pour les pays de l'Europe de l'ouest.

De plus, la modification, en 1972, de l'accord italo-suisse du 10 août 1964 (RS 0 142 114 548) [étendue aux autres pays d'Europe occidentale] a réduit la durée de présence en Suisse pour obtenir la transformation des autorisations saisonnières en autorisations annuelles. Celle-ci a passé de 45 mois au total pendant cinq années consécutives à 36 mois pendant quatre années consécutives. Elle a permis à un grand nombre de saisonniers d'obtenir un permis B.

C3.

Selon les grandes lignes de la politique du Conseil fédéral 1983/1987, la politique à l'égard des étrangers était basée sur trois piliers:

- Assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente.

- Créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers.

- Améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi.

Ces trois principes ont notamment pour résultat pratique:

- le maintien du contingentement de la main-d'œuvre étrangère et des règles strictes sur l'octroi d'autorisations de séjour aux étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative;
- la limitation géographique de la zone de recrutement de la main-d'œuvre;
- la priorité donnée à la main-d'œuvre indigène (art. 7 et 8 OLE du 6.10.1986 - RS 823.21). Puis politique binaire.

C4. En ce qui concerne le contingentement, nous pourrions longuement épiloguer sur le fait de savoir si cette politique appliquée encore actuellement a été couronnée de succès ou si elle a abouti à un échec. Si l'on s'en tient objectivement aux seuls chiffres, la tendance serait de dire que le but n'a pas été atteint. Ceci s'explique par le fait que seul 25% des immigrés sont entrés en Suisse par le biais du contingentement.

Quant aux problèmes d'intégration, ils ne sont pas préoccupants, dans la mesure où des limites strictes de la zone de recrutement de la main-d'œuvre, restreinte à l'Europe occidentale, et un contrôle sévère de l'observation de cette limitation pendant près de 30 ans, ont permis de maintenir efficacement l'homogénéité de la population étrangère.

C5. Une preuve par les chiffres est aisée et l'on peut remarquer qu'à fin août 1992, sur 976'509 travailleurs étrangers, nous avons :

- **544'770 titulaires de permis C**
- **168'979 titulaires de permis B**
- **93'118 titulaires de permis A (saisonnier)**
- **741'449 qui proviennent de la Communauté (UE/AELE), soit 75,9%.**

Cependant, on constate une tendance à la baisse; les travailleurs européens représentaient encore le 82,3 % de la main-d'œuvre étrangère en août 1982.

La stabilité de la population étrangère résidente (c'est-à-dire sans les saisonniers et les frontaliers) est tout aussi évidente, puisque, sur l'ensemble des étrangers (1'197'977), 76,2 % sont au bénéfice du permis d'établissement C (CE 820'522, dont 707'621 permis C, soit 77,5 %).

Les chiffres de fin août 2004 confirment la tendance décrite ci-dessus :

- **Nombre total d'étrangers: 1'487'896**
- **Provenant de l'UE et l'AELE : 861'404, soit 57,9%**
- **Titulaires de permis L (remplace le permis saisonnier) : 19'747, soit 1,3%**
- **Titulaires d'un permis B: 377'631, soit 25,4%**
- **Titulaires d'un permis C: 1'090.518, soit 73,3%**

On constate que le nombre de ressortissants AELE/UE a chuté de 75,9% (1992) à 57,9% (août 2004). En revanche, le nombre de non-Européens a passé de 24,1% (1992) à 42,1% (août 2004). On observe ainsi que le nombre d'étrangers non AELE/UE, contrairement à la volonté fédérale, est en constante augmentation, phénomène propre à tous les pays européens. On peut raisonnablement penser que cela va perdurer, comme le précise le rapport OCDE.



C6. Le système du contingentement, conçu et bien rodé par la suite, est très sérieusement remis en question pour les quatre raisons suivantes:

- Dès 1980, le Conseil Fédéral a mis fin à l'immigration des travailleurs d'origine turque dans quelques secteurs de l'économie (cela explique en partie l'augmentation des demandeurs d'asile provenant de ce pays). Puis, en 1992, il fut procédé de même pour les travailleurs de l'ex-Yougoslavie.
- En raison des regroupements familiaux en ligne ascendante et descendante, des mariages, des naissances et des transformations de permis saisonniers en permis annuels, seuls environ 20 % des étrangers qui apparaissent dans les chiffres de l'immigration sont contingentés.
- En raison de l'amélioration progressive des conditions économiques dans les pays de recrutement traditionnel et des effets progressifs de la libéralisation de la circulation des travailleurs dans les pays de la Communauté européenne, le nombre des travailleurs provenant de ces pays est en constante diminution. Actuellement en effet viennent en priorité les Portugais pour la Suisse romande et les Allemands pour la Suisse alémanique.
- L'arrivée des candidats à l'asile en Suisse est en mutation constante. En effet, leur taux de reconnaissance en tant que réfugiés politiques, selon les critères et les conditions fixées par les conventions internationales, fait que seuls sont reconnus réfugiés une moyenne d'environ 3% sur 42'000 demandeurs en 1991 (18'000 en 1992 - taux d'acceptation 4,5%). En 2003, il y a eu 20'806 demandes d'asile, dont 6,8% ont obtenu l'asile politique, 12,2% une admission à titre provisoire, et 19% admis par une réglementation provisoire ou définitive du séjour (sources : ODR).

C7. D'une part, il s'agit de requérants d'asile ressortissants émanant de pays hors-zone de recrutement traditionnel, d'où une remise en question des principes relatifs à l'intégration des étrangers dans notre communauté nationale; d'autre part, et pour la plupart d'entre eux, de demandeurs d'emploi, dont on peut comprendre et respecter les motifs, mais qui, en fait et en droit, violent les restrictions relatives à l'immigration des travailleurs mises en place depuis près de 30 ans.



Nous arrivons pratiquement à la situation paradoxale où l'immigration légale des travailleurs est presque dépassée par l'immigration illégale et les demandeurs d'asile.

- C8.** Plus de 14'000 demandeurs d'asile, souvent sans qualifications professionnelles, ont obtenu une autorisation de séjour dite «humanitaire» en 1991. En 2000, dans les mêmes conditions, 15'000 demandeurs d'asile ont à nouveau obtenu une autorisation à titre humanitaire (art. 13f OLE – RS 823-21).
- C9.** A titre de comparaison, il convient de relever que le contingent de permis B attribué à l'économie suisse, pour l'année 1991, était de 12'000 unités, et pour l'année 2000, de 20'000 unités.

C10. De 1992 à 2002, l'ordonnance fédérale a été reconduite sans grandes modifications à l'exception des contingents. En 2001, la Suisse a introduit deux types de contingentement. Un pour les ressortissants européens (15'000 permis B annuels et 115'000 permis L de courte durée, transformables en permis B) et un pour les non-Européens (5'000 permis B annuels et 2'000 permis de courte durée L).

C11. Depuis 1992, on assiste à la disparition progressive du statut de saisonnier, un nouveau phénomène s'est développé en raison de la politique binaire. Les «sans-papiers» ont progressivement remplacé les travailleurs saisonniers et leurs épouses dans le secteur concerné (économie domestique).

Ce changement de politique a eu pour conséquence que ces travailleurs «sans-papiers» ne pouvaient plus être régularisés, et ce, en raison de leur provenance (pays du 2^{ème} cercle).

C12. Dès l'introduction de la libre-circulation en 2002 et de la confirmation de la politique binaire, il en est résulté l'impossibilité pour notre canton de régulariser les extra-Européens.



- C13.** L'acceptation par la Suisse des accords bilatéraux en 2000 (entrés en vigueur le 1er juin 2002), et notamment de celui sur la libre-circulation progressive avec les 15 membres de l'UE, a concrétisé la politique binaire du Conseil fédéral.

L'Ordonnance sur la libre-circulation des personnes (OLCP), a eu pour corollaire que les Européens ne sont plus soumis à l'OLE, cette dernière ne s'appliquant dès lors qu'aux ressortissants extra-communautaires.

On peut relever, 2 ans plus tard, que cette législation n'a pas engendré l'immigration massive que certains craignaient, la Suisse n'ayant en

effet pas épuisé les contingents prévus pour les Européens. Quant à Genève, elle a toujours utilisé son contingentement, mais cela sans doute en raison de son caractère de centre international.

- C14.** Actuellement, la Suisse a signé un accord (bilatéral 2) avec les 10 nouveaux pays de l'UE, afin de permettre l'élargissement de l'accord sur la libre-circulation aux ressortissants de ces nouveaux pays. Dès 2007 ?

- C15.** Le projet de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) confirme la politique binaire (UE - reste du monde). Ce qui confirme la difficulté toujours croissante à régulariser les ressortissants des pays extra-communautaires.



3. CONTEXTE GENERAL

A la fin des années 90, des organisations de défense des «sans-papiers» ont commencé à voir le jour dans certains cantons. Cette problématique a tout d'abord préoccupé les cantons concernés, puis a été débattu au Conseil national, ce qui a permis au Conseil fédéral de prendre position. La Conseillère fédérale Ruth Metzler, alors cheffe du DFJP, chargée de faire des propositions par le conseil fédéral, a demandé à deux de ses services, soit l'ODR et l'IMES (ex OFE), d'établir la circulaire dite du «21 décembre 2001», circulaire qui ne traite toutefois que des cas de rigueur personnelle (voir annexe 5).

Il en découle que, seuls, quelques cas individuels peuvent être réglés par ce biais, et que, de ce fait, la situation perdure et place certains cantons, dont Genève, dans une situation délicate.

La Commission est d'avis que la problématique des «sans-papiers» est d'ordre économique et qu'elle ne peut être réglée par la voie des permis humanitaires.

A. SITUATION DANS QUELQUES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

Notre Commission estime indispensable non seulement de rappeler le contexte européen, mais de tirer aussi les conséquences des expériences réalisées dans ce domaine. Cela d'autant plus que le Conseil fédéral veut résoudre la problématique migratoire dans le cadre de la libre-circulation avec l'Union européenne.

PORTUGAL

Le Portugal a procédé à une régularisation de masse au début de l'année 2000, touchant plus de **180'000** travailleurs étrangers, provenant notamment d'Angola, du Brésil et d'Ukraine.

Il a conclu (début 2004) un accord avec le Brésil pour régulariser tous les Brésiliens qui sont en possession d'un contrat de travail et ce, jusqu'à fin juin 2004. Cette régularisation porte sur **50'000 à 80'000** permis.



ESPAGNE

Ce pays a procédé à trois types de régularisation concernant :

- **l'agriculture**, par une régularisation «saisonnnière», laquelle concerne particulièrement les ressortissants des pays du Maghreb. Plus de 200'000 permis saisonniers ont de ce fait été octroyés.
- les pays latino-américains hispanophones, régularisation réalisée sur 3 ans; plus de 350'000 permis ont été délivrés.
- Une nouvelle régularisation (août 2004) va porter sur plus de 800'000 «sans-papiers», pour autant toutefois – et il s'agit d'une condition impérative – qu'ils soient au bénéfice d'un contrat de travail effectif («Le Temps», octobre 2004).

ITALIE

C'est la 3^{ème} régularisation collective qui se fait en Italie. Elle concerne majoritairement le secteur de l'économie domestique. La dernière régularisation qui a été lancée en novembre 2002, avec un délai jusqu'au 31.12.03, a entraîné l'octroi de **634'278** permis de séjour. C'est le pays qui régularise le plus facilement les «sans-papiers» de façon massive. Il suffit d'être en possession d'un contrat de travail pour obtenir un permis.

FRANCE

A la fin des années 1990, le gouvernement a décidé de régulariser plus de 50'000 «sans-papiers». L'originalité de cette démarche vient du fait que les destinataires de cette procédure étaient des travailleurs ayant bénéficié à un moment donné d'un permis de séjour perdu ultérieurement ou des requérants d'asile déboutés, mais aussi les regroupements familiaux non-autorisés antérieurement.

BELGIQUE

Début 2000, la Belgique a procédé à une régularisation sur 18 mois. Plus de 100'000 permis ont été octroyés pendant cette période, notamment à des travailleurs de l'économie domestique. La particularité de la Belgique réside dans les mesures



d'accompagnement qu'elle a mises en place, afin d'éviter un appel d'air. Elle a ainsi donné davantage de moyens à l'inspection du travail, pour lui permettre de procéder à des contrôles systématiques, visant non seulement à détecter les violations des législations, mais également à faire respecter les conventions et le paiement des cotisations sociales. De ce fait, les contrevenants font l'objet d'amendes conséquentes.

PAYS-BAS

Ce pays a aussi procédé à une régularisation à la fin des années 90 et a introduit parallèlement une législation très stricte afin d'éviter le retour de nouveaux «sans-papiers».

GRANDE-BRETAGNE

Cet Etat est plus particulièrement préoccupé par le secteur de l'économie domestique, en raison du nombre important de demandes qui en émanent. En Grande-Bretagne, des permis de travail sont délivrés afin de permettre l'engagement légal des travailleurs de ce secteur. On estime leur nombre à plus de 80'000, au sein du secteur domestique.

ALLEMAGNE

Ce pays a, à plusieurs reprises, procédé à des régularisations par pays d'origine. Tout d'abord, dans les années 1980, pour les personnes d'origine turque (plus de 120'000) ; ensuite pour les ex-Yougoslaves, dès le début des années 1990 jusqu'à nos jours, 407'000, pour les Turcs 233'000, et 188'000 Russes (essentiellement de religion juive). Et cela sans parler de 1'800'000 de «Spätaussiedler» (groupe composé d'Allemands dépossédés de leur nationalité durant la période 1933-1945).

L'originalité de l'Allemagne se situe dans le fait qu'elle s'occupe majoritairement du secteur du bâtiment. De plus, la régularisation s'est faite périodiquement et par nationalité.

Les données énumérées ci-dessus sont tirées des documents Picum (Platform for international cooperation on undocumented migrants), Bruxelles, des statistiques de la Commission européenne, ainsi que des documents émis par chaque pays.

B. ÉTAT DES LIEUX EN SUISSE ET DANS CERTAINS CANTONS

Le nombre de résidents et de travailleurs «sans-papiers» en Suisse est difficile à évaluer. Aussi, afin d'éviter tout amalgame, nous citons le rapport sur la migration illégale du 23 juin 2004 du DFJP, page 5.

«1.2.1 Entrée clandestine et séjour illégal. Aucune donnée fiable n'est disponible actuellement concernant la durée et les conditions de séjour, ni sur le nombre de personnes séjournant illégalement dans notre pays. Les estimations vont de 50'000 à 300'000 personnes. Les «sans-papiers» travaillent en particulier dans les branches structurellement faibles telles que l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration, la construction, les tâches domestiques et la prostitution. En dépit du chômage, on constate qu'il y a une demande de main d'œuvre «bon marché». Selon une étude du professeur Schneider de l'Université de Linz, quelques 90'000 travailleurs étrangers «sans-papiers» travaillent actuellement en Suisse, ce qui représente un tiers de plus qu'il y a 10 ans».

Il est intéressant de relever que l'étude du professeur Schneider permet d'atténuer la confusion entre résidents illégaux et travailleurs «sans-papiers». En effet, si les différentes estimations concernant les personnes séjournant illégalement dans notre pays vont de 50'000 à 300'000, l'étude précitée, basée sur la masse monétaire, estime le nombre de travailleurs étrangers «sans-papiers» à 90'000.

Pour éviter toute confusion, la Commission a pris en compte le nombre de travailleurs «sans-papiers», pour lesquels il conviendra, dans certains cas, de tenir compte du regroupement familial, notamment des enfants.

- **Canton de Bâle** : il héberge le Collectif le plus structuré de Suisse alémanique ; ce dernier possède environ quatre cents dossiers, et a déposé en 2003 des dossiers anonymes auprès des autorités cantonales. En 2004, les défenseurs des «sans-papiers» ont à nouveau déposé plus de 100 dossiers, avec une étude pointue sur leurs origines et leurs secteurs économiques. Ils sont arrivés à un constat semblable à celui de Genève.



- **Canton de Berne** : les défenseurs des «sans-papiers» comptent environ 200 «sans-papiers». Il convient de relever que ce canton est le plus ouvert de Suisse alémanique à ce problème. Il a ainsi préavisé positivement certains des dossiers qui lui ont été soumis afin de les transmettre à l'IMES.
- **Canton de Vaud** : parmi les défenseurs des «sans-papiers», il y a lieu de distinguer entre ceux qui se sont engagés en faveur des requérants d'asile déboutés et ceux qui luttent pour régulariser tous les «sans-papiers» (principalement latino-américains).

Ce canton a fixé un moratoire pour l'expulsion des «sans-papiers» qui parviennent à prouver qu'ils résidaient depuis 6 ans au moins dans le canton de Vaud et a créé un groupe de travail.

Le Collectif de soutien a déposé en juin 2004, auprès des autorités cantonales, plus de 200 dossiers de «sans-papiers», accompagnés de notes explicatives. Le canton a, quant à lui, déposé plus de 1'000 cas auprès des autorités fédérales, concernant des ex-requérants d'asile. Berne en a admis plus de 50% à titre humanitaire, et en a refusé 553.

- **Neuchâtel** : les défenseurs des «sans-papiers» comptent une cinquantaine de dossiers, constitués essentiellement de requérants d'asile déboutés ; le Conseil d'Etat est favorable au dépôt des demandes pour les étrangers qui ont plus de quatre ans d'activité.
- **Jura** : le problème persiste autour des requérants d'asile déboutés.
- **Canton de Zürich** : la rigueur y règne fortement et les «sans-papiers» n'osent ni sortir ni prendre contact avec qui que ce soit. Cependant ce canton compte probablement le plus grand nombre de «sans-papiers», tous secteurs confondus, mais particulièrement nombreux dans le secteur de l'économie domestique. Malgré la «rigueur», le nombre de «sans-papiers» de provenance latino-américaine est en constante augmentation, bien que ce problème soit occulté par les autorités zürchoises.

Ces données ont été tirées des documents établis par les défenseurs des «sans-papiers», de diverses études, ainsi que des déclarations des autorités cantonales.



4. CANTON DE GENEVE, SES COMPETENCES ET SA PRATIQUE

A. HISTORIQUE GENEVOIS

Genève, comme évoqué ci-dessus, a toujours été préoccupée par la politique d'intégration des étrangers, en s'efforçant, dans les secteurs concernés, d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble des immigrés.

Dans les années 85, Genève a obtenu des autorisations de séjour liés aux requérants d'asile déboutés. Plus de 1'000 permis B humanitaires ont ainsi été obtenus sur 3 ans, pour des personnes ayant séjourné de longues années à Genève.

Les années de 1980 à 1990 furent celles de la régularisation et de la stabilisation des saisonniers, essentiellement portugais, en transformant leur permis A en permis B, ce qui a donné la possibilité à leurs épouses et à leurs enfants (souvent «sans-papiers») d'être également régularisés.

Les années 1990 à 2000 ont été, dans une moindre mesure mais de manière semblable, marquées par une consolidation de la politique genevoise en la matière. Malgré la crise, le canton a pu stabiliser en 1992 plus de 1'500 saisonniers en une seule fois par la transformation de leur permis en permis B. 420 permis B ont ainsi été accordés en 1994, avant le délai imparti par le Conseil fédéral en faveur des derniers saisonniers ex-yougoslaves.

En 1999 et 2000, tous les Européens ont été régularisés par l'autorité cantonale; 3'200 permis ont ainsi été octroyés en prélevant des unités sur le contingent cantonal.

Globalement, on peut constater que plus de 2'600 personnes ont été régularisées en 3 ans dans l'hôtellerie-restauration; plus d'une centaine dans l'économie domestique; plus d'une cinquantaine dans le nettoyage; entre 600 et 700 dans le bâtiment; une centaine dans l'agriculture et les parcs et jardins. Enfin, il y a eu quelques dizaines de régularisations dans la vente, le commerce et les transports.



Si Genève connaît un nombre important de «sans-papiers», en dépit de ce qui est mentionné ci-dessus, ce n'est pas par laxisme, mais parce que, de par sa position de centre international, elle a un plus grand besoin de personnel de maison que d'autres cantons. En outre, il convient de rappeler que, depuis 1990, les femmes latino-américaines sont venues à Genève, que ce soit par le biais de cartes de légitimation ou de façon clandestine.

B. PRATIQUE GENEVOISE FACE À LA SITUATION DES «SANS-PAPIERS»

Actuellement, la politique en matière de «sans-papiers» extra-européens est basée essentiellement sur les sanctions et la répression. Genève ne parvient pas à résoudre ce problème, en raison de la compétence fédérale dans ce domaine. D'autant plus que perdure une inégalité des sanctions entre employeurs et employés.

La problématique des «sans-papiers» en Suisse est née dans les années 70, en raison notamment du statut de saisonnier, réservé aux seuls ressortissants des pays de recrutement traditionnel, d'une part, et de la politique restrictive des contingentements, d'autre part.

Les Autorités devaient ainsi d'une part tenir compte de paramètres totalement opposés, comme la volonté de maintenir notre tradition humanitaire, la réalité du marché de l'emploi, les besoins de l'économie, et, d'autre part, des sentiments d'opposition à l'immigration d'une partie de la population. Le seul compromis possible résidait dans l'établissement de contingents, adaptables en fonction de l'évolution de la situation.

Le Conseil d'Etat maintient la Commission tripartite, afin de permettre une bonne gestion du marché de l'emploi et l'octroi des permis de travail.



C. SITUATION ACTUELLE

Le phénomène des personnes immigrées «sans-papiers» n'est ni nouveau, ni, bien sûr, spécifique à la Suisse; il touche tous les pays occidentaux dits «économiquement développés» et il est même beaucoup plus important dans certains Etats voisins tels que l'Italie et la France. Dans toute l'Europe, le phénomène prend d'ailleurs une ampleur importante

De quelques milliers dans les années 70, le nombre de «sans-papiers» a explosé aujourd'hui en Suisse pour atteindre, selon des estimations diverses, un chiffre variant de 50'000 à 300'000. Selon le professeur Schneider de l'Université de Linz, seuls 90'000 emplois seraient occupés par des «sans-papiers» (réf. Rapport sur l'immigration illégale DFJP 23.6.04). Pour le canton de Genève, le secteur économique employant le plus grand nombre de travailleurs «sans-papiers» est l'économie domestique.

Aujourd'hui, la situation reste complexe tant pour les «sans-papiers» que pour les autorités cantonales, et ce pour les motifs suivants :

- Politique très rigide des autorités fédérales au niveau des contingents et des critères d'octroi de permis de travail pour les extra-communautaires, provoquant une distorsion croissante entre l'offre et la demande au niveau de l'emploi;
- Nouveaux besoins au niveau du marché de l'emploi liés aux fortes mutations qu'a connues l'économie à la fin du 20^e siècle;
- Tertiarisation de l'économie et émergence de nouveaux secteurs de travail toujours plus précaires (notamment l'économie domestique);
- Compétitivité croissante de l'économie au niveau mondial, incitant des populations vivant dans des conditions déplorables de pauvreté à s'exiler.
- Immigration classique, en provenance des pays de l'UE qui ne permet plus de répondre aux nécessités de l'économie locale, notamment dans le secteur de l'économie domestique. Par ailleurs, le même problème perdure dans les pays de l'UE.



D. SECTEURS EMPLOYANT DES «SANS-PAPIERS»

D'emblée, il convient de relever que, concernant les travailleurs «sans-papiers», les chiffres du SIT sont proches de ceux avancés par le professeur Schneider de l'Université de Linz. En effet, selon le syndicat genevois, ils seraient entre 100'000 et 120'000 et, pour Genève, ce chiffre serait compris entre 5'000 et 7'300, dont la majorité est employée dans le secteur de l'économie domestique.

Les plus grands utilisateurs de main d'œuvre clandestine sont donc à rechercher dans les secteurs de travail les moins protégés aussi bien du primaire, du secondaire que du tertiaire, la palme revenant au tertiaire. Les données ne pouvant être qu'ocultes, les chiffres qui suivent sont approximatifs, mais peuvent, par recoupement, être considérés comme relativement fiables.

Nombre d'emplois de «sans-papiers» estimé en Suisse et à Genève

	En Suisse	A Genève
Économie domestique	50'000	4 à 5'000
Hôtellerie - restauration	20'000	3 à 400
Construction, travaux publics	10'000	3 à 400
Agriculture, viticulture	10'000	100
Industrie du sexe, divertissement	5'000	300
Informatique, assurances, banque	3'000	500
Divers éclatés	10 à 20'000	



Il convient de ne pas confondre le nombre d'emplois occupés par des travailleurs «sans-papiers» et le nombre total de ces derniers. En effet, un clandestin peut par exemple occuper 3 emplois, voire plus, dans l'économie domestique.

Il est bon de préciser que les chiffres du canton de Genève pour l'hôtellerie, la construction et l'agriculture sont nettement plus faibles que la moyenne suisse. Cela est essentiellement dû au fait qu'il existe à Genève une concertation tripartite constante entre l'Etat et les partenaires sociaux. Cette concertation a permis de prendre certaines mesures visant à circonscrire ce phénomène, en régularisant notamment ceux qui pouvaient l'être et en cherchant des solutions pour atténuer les effets de ceux qui ne pouvaient l'être. De ce fait et pour Genève, c'est l'économie domestique qui fait le plus appel à la main d'œuvre clandestine.

E. PRATIQUE GENEVOISE ACTUELLE

Dès 2001, des permanences spécifiques, organisées par différents syndicats, ont été mises en place pour accueillir les travailleurs «sans-papiers». Chaque personne qui s'y présente remplit un dossier extrêmement complet (voir annexe 6). Les données recueillies permettent de constater que la situation n'est pas viable. Les «sans-papiers» vivent perpétuellement dans la crainte d'être arrêtés et renvoyés chez eux, et leurs conditions de travail ne sont souvent pas admissibles (horaire, salaire, etc.).

Ces données recueillies sur les «sans-papiers» et leurs employeurs ont permis de mieux comprendre et évaluer la situation. Les auditions de la police, la gendarmerie, l'OCF, l'OME, etc., soit des services publics concernés, ont également contribué à prendre conscience de la complexité du problème.



On observe à cet égard que, grâce à une approche intelligente et réaliste des Autorités, les «sans-papiers» ne leur cachent plus la vérité lors d'arrestations ou d'enquêtes. Auparavant, une très grande majorité d'entre eux se taisaient, ne dévoilant ni leur lieu de travail, ni la durée de leur séjour en Suisse, et pas davantage leur situation familiale, par crainte de représailles. Ce faisant, ils voyaient en fait leurs conditions de vie péjorées, puisque souvent renvoyés dans leur pays, alors que leur famille restait sur place. Ce changement de comportement, tant des «sans-papiers» que des Autorités, a ainsi permis de trouver des solutions dans bien des cas et d'éviter des drames familiaux, voire politiques.

F. STATISTIQUE DES DOSSIERS DÉPOSÉS AUPRÈS DU CONSEIL D'ETAT

Suite aux Informations remises par le Conseil d'Etat et en fonction des documents en sa possession, la Commission procède à l'analyse suivante :

Statistique (tous secteurs confondus)

Sur 2'176 dossiers déposés connus par la Commission représentant 4'449 personnes, y compris les enfants restés dans le pays d'origine (voir annexe 1), 3'001 personnes sont présentes à Genève, dont 519 enfants (voir annexe 1). Une majorité de la population concernée est célibataire, le reste étant constitué de personnes séparées, mariées, divorcées ou veuves. Le nombre d'enfants s'élève à 1'684, dont 519 se trouvent à Genève, et 1'165 dans le pays d'origine. Parmi les célibataires, le nombre de mères seules, ayant un enfant, est très important (environ 500).

Il ne faut pas confondre le nombre de dossiers, de personnes et d'emplois occupés par des «sans-papiers».



Situation des Enfants – Adultes – Couples – Célibataires

Entre le 25.01.2001 et le 15.11.2004

2176 dossiers, contenant :	Adultes			Enfants		
	Adultes	En Suisse	Hors de Suisse	Enfants	En Suisse	Hors de Suisse
Célibataires	1267	1256	11	563	139	424
Couples	1496	1224	272	1121	380	741
Totaux	2763	2480	283	1684	519	1165

On constate clairement que les femmes sont majoritaires parmi les «sans-papiers». Ce qui frappe est que le nombre de femmes seules est beaucoup plus important que le nombre d'hommes seuls se trouvant à Genève. En effet, sur 2'480 adultes, 1'470 sont des femmes (cf. tableaux généraux N°).

Les problèmes rencontrés par les femmes célibataires avec enfants sont les suivants : plusieurs d'entre elles n'ont pu faire reconnaître leurs enfants à l'état civil, pour différentes raisons, mais souvent par refus du père. Plusieurs situations se présentent. Dans certains cas, les pères ont proféré des menaces de dénonciation si les femmes donnaient leur nom, ce qui soulève un problème supplémentaire : les femmes seules qui se trouvent dans une situation précaire doivent de plus veiller à la survie de leurs enfants sans aucune reconnaissance du père.

C'est généralement lorsque l'un des deux grands-parents décède que l'enfant resté au pays rejoint son ou ses parents; l'on observe d'ailleurs qu'un tiers des enfants se retrouve sous la responsabilité de femmes seules, ce qui démontre clairement que les femmes «sans-papiers» se trouvent dans un état de précarité beaucoup plus marqué que les hommes placés dans la même situation.

L'origine des enfants présents à Genève est répartie de la même façon que celle de la totalité des «sans-papiers», l'Amérique latine constituant le bassin le plus important.



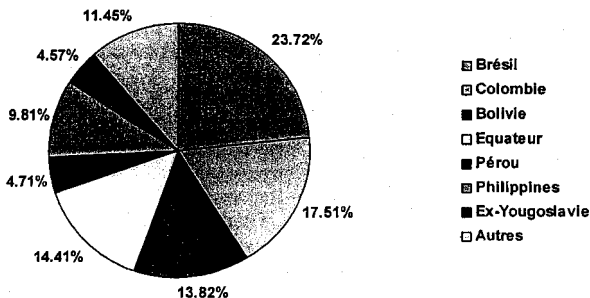
En conclusion, s'il faut définir le type même du «sans-papiers» se trouvant à Genève, il faut prendre le profil suivant : jeune femme, âgée de 25 à 35 ans, célibataire ou mariée, dans la plupart des cas avec un enfant, disposant d'un bon niveau d'éducation reçu dans son pays d'origine.

«Sans-papiers» affiliés à l'assurance maladie

Seuls 285 adultes sont affiliés à une caisse maladie. Les enfants sont automatiquement assurés dès qu'ils sont inscrits à l'école.

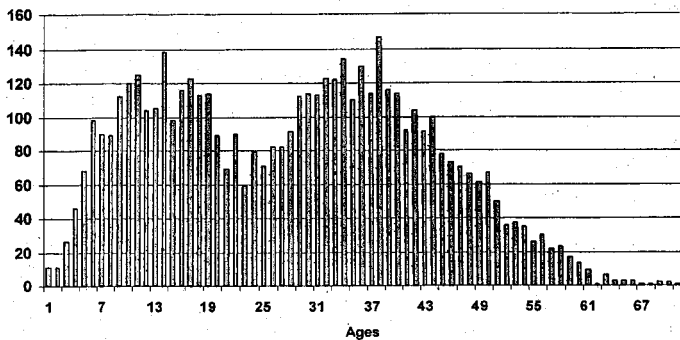
Pays de provenance

Sur 2'176 dossiers connus de la Commission, une forte majorité (environ 80 %) provient des pays latino-américains. Si l'on regarde l'ensemble des pays concernés, on constate qu'une part importante des «sans-papiers» se partage, dans l'ordre, entre le Brésil, la Colombie, l'Équateur, la Bolivie. Ensuite, on trouve les Philippines (9,8 %), puis les ressortissants de l'ex-Yougoslavie (4,5 %). Les 3,5 % restant proviennent de 50 différentes nationalités, notamment de l'Afrique, du Maghreb et des pays de l'Est.

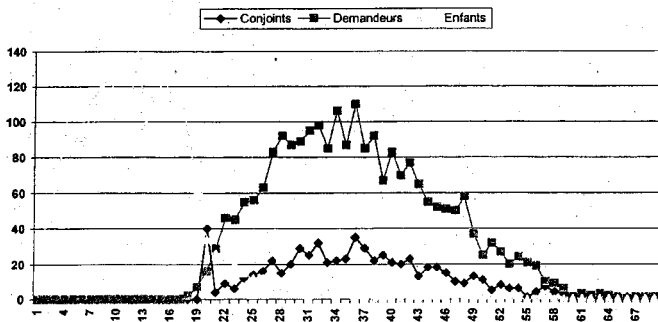




Pyramide des âges

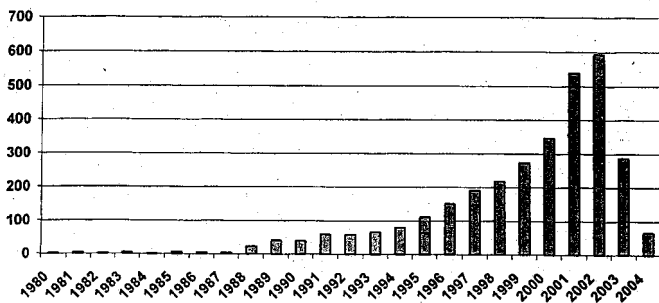


Courbes des âges

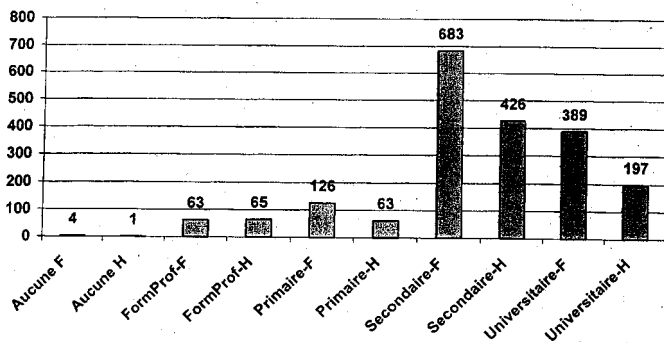




Sans-papiers par année d'arrivée

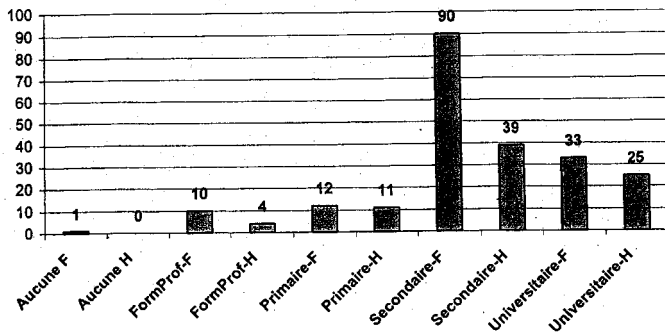


Formations Demandeurs par sexe

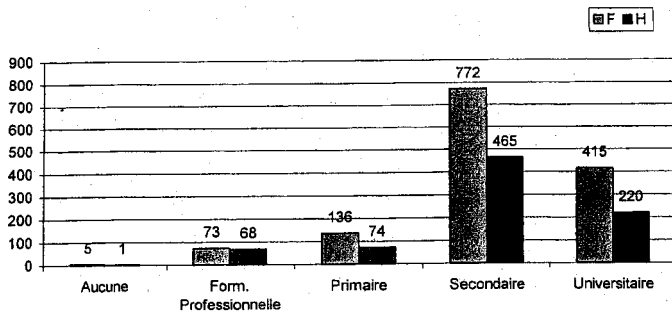




Formations Conjoints par sexe



Formations par sexe

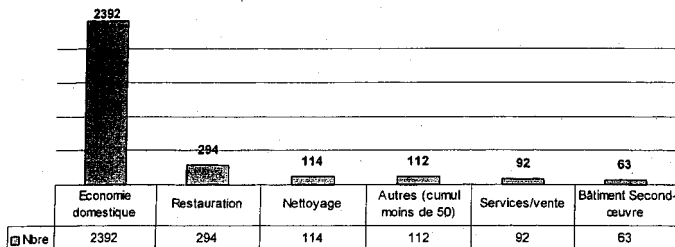



Secteurs professionnels / Emplois actuels

Economie domestique	2392	77.99%
Restauration	294	9.59%
Nettoyage	114	3.72%
Services / vente	92	3.00%
Bâtiment Second-œuvre	63	2.05%
Agriculture	28	0.91%
Bâtiment Gros-œuvre	26	0.85%
Hôtellerie	19	0.62%
Parcs et jardins	13	0.42%
Boulangerie	8	0.26%
Enseignement privé	5	0.16%
Métallurgie du Bâtiment	5	0.16%
Industrie	4	0.13%
Conciergie	2	0.07%
Santé privée	2	0.07%

Total

3067





Emplois occupés par les «sans-papiers»

Sur 3'067 emplois connus, tous secteurs économiques confondus et occupés par des «sans-papiers», 2'392, soit 77,99% sont occupés dans l'économie domestique. C'est pourquoi la Commission s'est penchée essentiellement sur ce secteur, compte-tenu de son importance (Cf. tableau N°8).

Economie domestique à Genève

En octobre 2004, la Commission a dénombré 1'444 dossiers, directement liés à l'économie domestique, lesquels représentent 2'953 personnes, dont 2'035 sont à Genève, ainsi que 382 enfants.

Situation des Enfants – Adultes – Couples – Célibataires

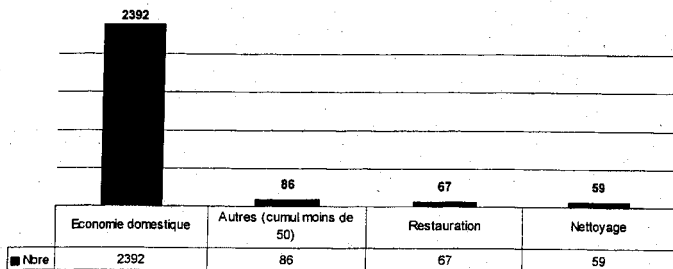
Entre le 08.08.2001 et le 15.11.2004

1444 dossiers, contenant :	Adultes	En Suisse	Hors de Suisse	Enfants	En Suisse	Hors de Suisse
Célibataires	816	810	6	405	113	292
Couples	1007	843	164	725	269	456
Totaux	1823	1653	170	1130	382	748

Il convient de relever que dans l'économie domestique, le nombre de femmes séjournant à Genève se monte à 1'292 (hommes dans l'économie domestique : 361).


Les Secteurs professionnels / Emplois actuels

Economie domestique	2392	91.86%
Restauration	67	2.57%
Nettoyage	59	2.27%
Services / vente	31	1.19%
Bâtiment Second-œuvre	21	0.81%
Agriculture	9	0.35%
Hôtellerie	8	0.31%
Parcs et jardins	5	0.19%
Bâtiment Gros-oeuvre	3	0.12%
Boulangerie	3	0.12%
Enseignement privé	2	0.08%
Santé privée	2	0.08%
Conciergie	1	0.04%
Métallurgie du Bâtiment	1	0.04%
Total	2604	

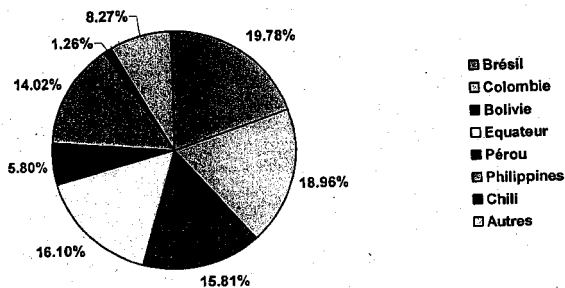




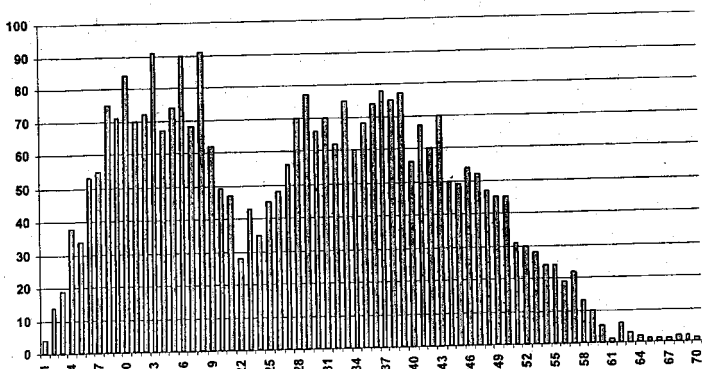
République
et canton
de Genève

Commission d'experts
"sans-papiers"

Provenance des «sans-papiers» en Suisse dans l'économie domestique



Pyramide des âges / Economie domestique

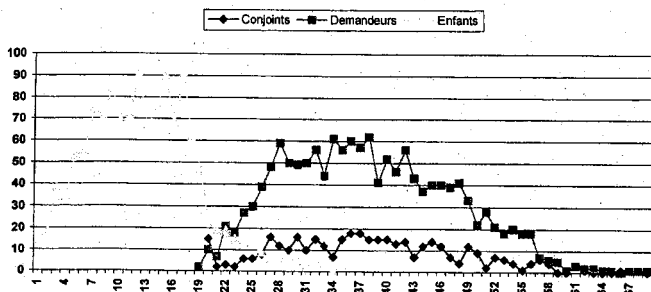




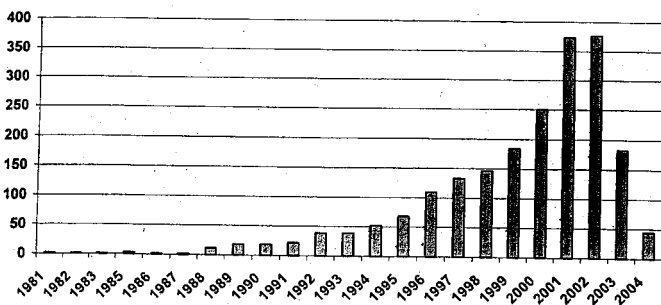
République
et canton
de Genève

Commission d'experts
"sans-papiers"

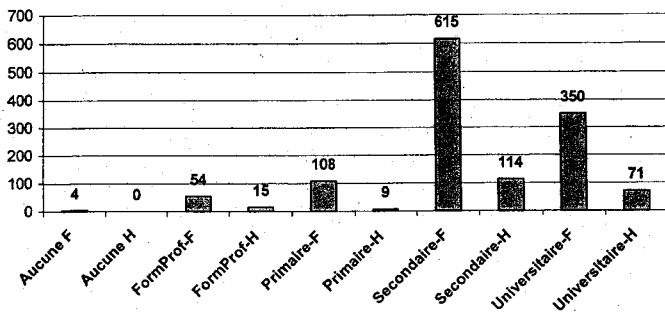
Courbes des âges / Economie domestique



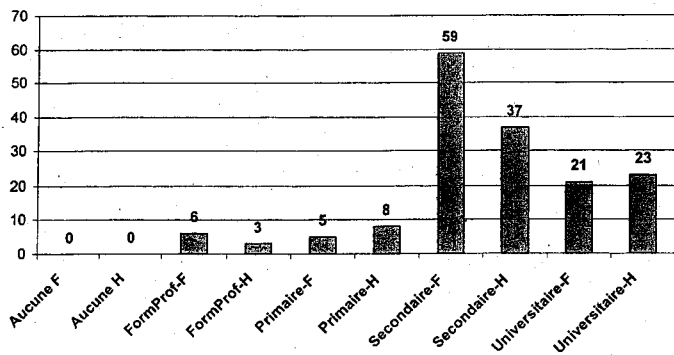
Sans-papiers par année d'arrivée



Formations Demandeurs par sexe

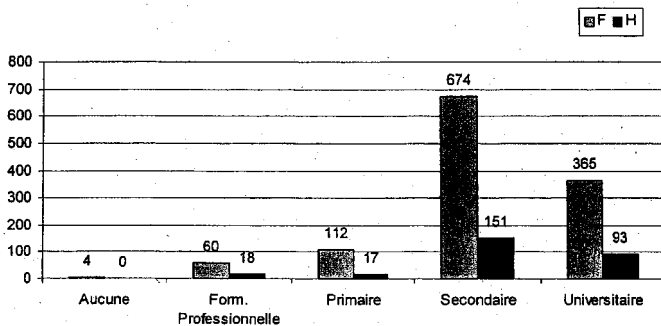


Formations Conjoints par sexe





Formations par sexe





5. CONSTATS DE LA COMMISSION D'EXPERTS

A. SITUATION ACTUELLE DANS LES SECTEURS OCCUPANT DES «SANS-PAPIERS»

Selon les chiffres indiqués ci-dessus, une grande majorité de «sans-papiers» travaille dans le secteur de l'économie domestique. Face à ce constat, nous devons nous demander si c'est le secteur ou les personnes qui y travaillent qui relèvent de la clandestinité !

En ce qui concerne les autres secteurs de l'économie, la pratique genevoise a assaini la situation. Il y a lieu de rappeler que depuis une vingtaine d'années, les syndicats, comme les employeurs, sont extrêmement vigilants quant au respect des conditions de travail. Cette démarche a eu des effets très positifs dans les secteurs organisés tels que le bâtiment (gros œuvre et second œuvre), l'hôtellerie, la restauration et la métallurgie.

Cela démontre bien que dans les secteurs organisés ou conventionnés, dans lesquels un travail mené conjointement par les autorités et les partenaires sociaux a été réalisé, les «sans-papiers» sont beaucoup moins nombreux que dans les secteurs où il n'y a aucune organisation ou reconnaissance par les autorités publiques.



Les exemples dus à cette pratique cantonale ne manquent pas.

Prenons le secteur de l'hôtellerie-restauration. Vers les années 1985, ce secteur comportait environ 60 à 70% de travailleurs «sans-papiers» des deux sexes. Le secteur était peu organisé, peu structuré, mais employait tout de même 16'000 personnes. Aujourd'hui, les «sans-papiers» de l'hôtellerie-restauration ont baissé à environ 2 à 3% de l'ensemble des emplois concernés. Cela est également vrai pour l'agriculture et, dans une certaine mesure, pour le secteur du bâtiment, du nettoyage, voire du jardinage. C'est pour cela que Genève attache énormément d'importance à régulariser le secteur de l'économie domestique, secteur en pleine évolution qui a placé tout le monde, Etat, syndicat et patronat, dans une impasse. Des solutions doivent maintenant être impérativement trouvées.

L'exemple de l'hôtellerie-restauration démontre clairement que, lorsque les obstacles inhérents à un problème économique étatique ne sont pas occultés, des solutions sont possibles.

B. SITUATION ACTUELLE DANS LE SECTEUR DE L'ÉCONOMIE DOMESTIQUE

La situation de l'économie domestique est complexe tant au niveau national que cantonal, pour des raisons que la Commission va énumérer.

- a. Il y a lieu de rappeler d'abord la situation particulière de Genève, ville internationale comportant de nombreuses représentations diplomatiques, organisations gouvernementales et non gouvernementales, et où les multinationales jouent un rôle primordial. Ce sont ces différentes entités qui ont, à la base, créé un besoin toujours plus important de personnel domestique. En outre, elles ont été les premières à faire venir des latino-américains, qui une fois installés à Genève, ont fait appel à des membres de leur entourage afin qu'ils viennent travailler sans papiers auprès de familles genevoises.
- b. Il y a lieu ensuite de tenir compte des familles qui font également appel à ces «sans-papiers», notamment les personnes dont les horaires de travail ne correspondent



pas aux heures d'ouverture des crèches, ou encore les personnes âgées, dont l'état nécessite la présence continue d'une personne leur permettant de rester à domicile, par choix ou par manque de place dans les EMS.

c.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat genevois a, depuis près de 15 ans, souhaité une politique d'immigration adaptée à la réalité. Comme il l'a écrit dans sa prise de position sur le projet de révision totale de la LSEE, le 15 novembre 2000 : «La volonté de ne pas tenir compte de la nécessité pour divers secteurs de l'économie d'une main-d'œuvre relativement peu qualifiée ne peut qu'avoir pour conséquences un développement du travail au noir que la LEtr entend par ailleurs réprimer plus vigoureusement. Il s'agit non seulement d'un paradoxe, mais de la mise en œuvre d'une politique inadéquate face à un phénomène dont les conséquences sont désastreuses aussi bien du point de vue humain que du point de vue économique».

- d. Comme partout ailleurs, le secteur de l'économie domestique est, à Genève, le plus grand pourvoyeur d'emplois pour les «sans-papiers». Il importe d'y trouver des solutions spécifiques, notamment parce que les personnes - essentiellement des femmes - qui y sont employées sont en butte à une addition d'obstacles pour s'en sortir. Elles accomplissent les tâches ménagères, de garde d'enfants, de cuisine, sans oublier les soins de base qu'elles dispensent aux personnes malades ou dépendantes. Beaucoup d'entre elles accomplissent une multitude de «petits boulots» hebdomadaires, souvent mal payés, chez plusieurs employeurs.
- e. Des personnes âgées toujours plus nombreuses et souvent isolées font appel à des femmes de ménage ou à des aides soignantes indépendamment de celles qui bénéficient déjà des prestations des services d'aide à domicile rattachées à la Fondation pour l'aide à domicile (FSASD), parce que malades, dépendantes ou handicapées, elles ne peuvent plus vivre de façon autonome.

D'autres sont contraintes de rester à domicile, à défaut de trouver une place en EMS. Le moratoire sur les EMS décrété par les autorités genevoises au début des années 90 a atteint ses limites; il manque en effet aujourd'hui plusieurs centaines de place dans de tels établissements.



- f. En raison du coût élevé de la vie dans notre canton, nombreuses sont les familles où les deux conjoints travaillent. Nombreuses également sont les familles monoparentales où la mère doit pouvoir placer son enfant durant la journée. Il faut donc impérativement créer des places d'accueil ou des crèches en nombre suffisant ; cela ne semble cependant pas constituer une priorité pour les instances politiques, notamment en raison de l'engagement financier que cela implique. Le SRED estime à 10'290 le nombre d'enfants de 0 à 3 ans ne bénéficiant pas d'un accueil institutionnel (sources SRED, juin 2002). D'autre part, 4'200 enfants sont en liste d'attente auprès des crèches.
- g. En attendant, c'est près de 20'000 à 25'000 ménages et familles genevoises (employant 4'000 à 5'000 personnes, soit à plein temps, soit à temps partiel) qui recourent à cette main d'œuvre clandestine et qui, sans peut-être le savoir, contribuent à la maintenir dans la précarité la plus totale. Il convient de souligner que ces ménages emploient ces travailleurs de 4h à 48h par semaine, ce qui explique qu'un «sans-papiers» peut avoir plus de 4 employeurs.
- h. Les autorités fédérales, en 1974, en soumettant aux mesures de limitations le secteur de l'économie domestique et en poursuivant une politique basée essentiellement sur les sanctions et la répression, n'ont pas atteint leur but. En effet, cette approche s'est révélée inefficace et n'a pas empêché l'augmentation constante du nombre de «sans-papiers».
- i. Le problème des employés de maison des diplomates et des internationaux échappant à la compétence cantonale et dépendant de la Convention de Vienne, n'a donc pas été traité par la Commission.

C. CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DU SECTEUR DOMESTIQUE

Le Conseil d'État a élaboré des contrats types de travail (CTT). Mis à part ceux concernant les jeunes gens aux pair, il existe deux types de contrats très différents:

- l'un, pour les travailleurs à temps complet qui prévoit notamment 48 heures par semaine pour un salaire mensuel brut de 3'400 francs. Il ne concerne qu'une minorité des employés domestiques (environ 10%). Ces conditions de travail sont rarement respectées.



- l'autre, pour les travailleurs à temps partiel, prévoyant des conditions très minimales (salaire horaire de 18,20 frs pour les non qualifiés et de 20,70 frs pour le personnel qualifié avec CFC) et n'empêchant pas les abus dont souffre une grande majorité des employés de maison, notamment ceux qui travaillent auprès de plusieurs employeurs.



6. EMPLOYEURS DE «SANS-PAPIERS» ET INCIDENCE ECONOMIQUE DU SECTEUR DOMESTIQUE

Au regard de ce qui précède, la Commission relève les faits suivants :

- a. Les Autorités comme les proches de ces familles sont parfaitement conscients de la problématique évoquée. De la même manière, ils savent ne pas avoir de solution de rechange. Et c'est cette réalité là qui doit être prise en compte. L'Etat ne peut d'une part maintenir des personnes dans une situation si inconfortable, parce qu'elles comblent, économiquement parlant, des lacunes pour lesquelles elles ne disposent d'aucune solution, et, d'autre part, faire fi d'une législation qui établit des principes clairs que, seule une petite partie de la population respecte scrupuleusement.
- b. Pour beaucoup de familles, le recours à une garde d'enfant à domicile ou le placement à la journée chez une «maman de jour» constituent des solutions par défaut. L'attrait de l'emploi domestique clandestin ne diminuera que si une politique publique en faveur d'un dispositif d'accueil préscolaire est mise sur pied. Les collectivités publiques ne se sont, à l'évidence, pas dotées d'infrastructures suffisantes dans ce domaine. La pénurie est telle que 4'200 enfants, âgés de 0 à 4 ans, n'ont pas trouvé de place dans une institution de la petite enfance (crèches, jardins d'enfants et garderies).
- c. Certaines familles, et notamment celles qui ne respectent ni les salaires ni les conditions de travail, doivent, il est vrai, être sévèrement rappelées à l'ordre. Car indépendamment du fait qu'elles ne respectent pas la législation, elles bénéficient de surcroît d'une certaine impunité de par la situation des «sans-papiers» qui, trop anxieux d'être dénoncés, n'osent se plaindre ou les dénoncer.
- d. Il y a lieu de relever des cas de distorsions de concurrence entre employeurs, et des cas où l'on trouve des inégalités de traitement entre citoyens, certains d'entre eux faisant des sacrifices personnels ou financiers pour ne pas entrer dans l'illégalité.



- e. L'évolution démographique ne fera qu'amplifier la situation déjà alarmante des personnes âgées dépendantes qui devraient pouvoir opter entre le placement en EMS ou le maintien au domicile. Personne n'ignore néanmoins que le nombre d'EMS est insuffisant et que le dispositif d'aide à domicile l'est également.
- f. Comme relevé ci-dessus, l'apport des emplois occupés par les «sans-papiers» est considérable au niveau économique. Leur présence au sein de l'économie domestique (gardes d'enfants, de personnes âgées, etc.) permet à des dizaines de milliers d'hommes et de femmes d'être présents sur le marché du travail. Si toutes ces personnes devaient s'occuper elles-mêmes de leurs enfants et parents malades, la Suisse devrait repourvoir ces postes de travail et accorder des permis à de nouveaux étrangers pour les remplacer.
- g. Toutes ces personnes évitent également à l'Etat d'alourdir encore davantage son budget de centaines de millions de francs (création d'EMS, des crèches, etc.). Bien qu'elles n'aient aucun poids politique du fait de leur situation illégale, leur importance dans l'économie du pays devrait, selon la Commission, faire l'objet d'une prise en considération légitime justifiant une régularisation de leur statut.

7. PROPOSITIONS GENERALES DE LA COMMISSION D'EXPERTS

Au vu des constats établis, la Commission propose au Conseil d'Etat de porter son attention sur les propositions suivantes

- a. L'Autorité fédérale devrait permettre, de manière tout à fait exceptionnelle et à certaines conditions, l'octroi d'autorisations de séjour et de travail dans le secteur de l'économie domestique. Par ce biais, les autorités fédérale et cantonale se donneraient enfin les moyens de contrôler l'ensemble de ce secteur de l'économie.
- b. L'Etat et les partenaires sociaux doivent proposer des solutions susceptibles de répondre de façon urgente aux besoins dans le domaine de la petite enfance qui



englobe aussi bien le secteur d'accueil collectif que celui des mamans de jour agréées par les services officiels (Office de la jeunesse).

c. Le secteur des services d'aide à domicile doit être renforcé.

d. Le nombre d'EMS doit être augmenté.

Le contrôle du respect des CTT qui, dans le secteur de l'économie domestique, sont rarement observés, doit être accru. Il s'agit, plus précisément, de faire respecter toutes les clauses contenues dans ces contrats-types.

e. Une vaste campagne de sensibilisation et d'information sur les conditions de travail doit être menée auprès des familles.

Cette campagne de sensibilisation devrait toucher quelque 20'000 à 25'000 employeurs atypiques (pour Genève) que sont ces familles employant pour quelques heures du personnel de maison. Une campagne à mener sans culpabilisation aucune, mais en vue de faire sortir de la zone d'ombre tous ces emplois occupés par des «sans-papiers», et trouver ensemble des solutions.

f. Pour clarifier et stabiliser la situation de ce secteur, il faudra envisager une solution visant à éviter que de tels cas se répètent. Le Conseil d'Etat devrait proposer des solutions permettant de faire respecter le CTT, condition nécessaire à la régularisation et l'amélioration des conditions de travail, notamment des femmes de ce secteur.

g. Grâce aux chèques service établis par le Conseil d'Etat, les tâches administratives rébarbatives afférentes à l'engagement du personnel de maison sont fortement diminuées. Géré par la Fondation "Foyer handicap", ce chèque service permet à chaque employeur de déclarer son personnel de maison aux assurances sociales et aux impôts. La complexité administrative, motif régulièrement avancé pour justifier le travail au noir dans ce secteur, ne saurait alors être invoqué.



8. PROPOSITIONS CONCRETES DE LA COMMISSION

Genève est parfaitement conscient de ne pas être le seul canton touché par le phénomène des travailleurs «sans-papiers», le reste de la Suisse y étant également confronté. En revanche, les secteurs économiques qui utilisent cette catégorie de main d'œuvre varient d'un canton à l'autre. Cependant, il faut relever que les centres urbains tels que Bâle, Zürich, Zoug et les côtes vaudoise et zürichoise, connaissent des situations analogues à celle de Genève.

L'ensemble des explications qui précèdent démontre que, dans un Etat de droit, une telle situation ne peut perdurer. Aussi, la Commission estime important de mettre en exergue les points suivants :

- a. **Sortir les travailleurs de l'économie domestique de la précarité et de l'illégalité leur permettra de vivre dignement, dans des conditions de travail acceptables. La tâche est, certes, importante et compliquée, mais un Etat digne de ce nom ne peut se permettre de tolérer une situation d'illégalité dont il a connaissance.**
- b. **Actuellement, le cadre légal dans lequel l'OCP travaille se limite à la circulaire fédérale du 21 décembre 2001, laquelle donne la possibilité d'obtenir, depuis cette date et au cas par cas, 136 permis humanitaires (art. 13, litt f-OLE) (soit 361 personnes en tenant compte des regroupements familiaux) (chiffres IMES).**
- c. **Les permis humanitaires n'ont pas été créés pour résoudre les problèmes économiques, mais pour régler les cas de rigueur personnels. Or, lorsque l'on dénombre 2'392 emplois occupés par des «sans-**



- d. **papiers» dans l'économie domestique, dont la grande majorité d'entre eux ne remplirait pas les conditions rigoureuses de la circulaire précitée, il paraît évident que la seule possibilité de régularisation consiste à sortir l'économie domestique du contingent fédéral.**
- e. **Vu l'ensemble de la problématique de la politique d'immigration binaire, d'où découlent :**
- **les difficultés de modifier la législation fédérale, y compris l'OLE ;**
 - **les compétences fédérales et cantonales ;**
 - **le nombre de permis fédéraux et cantonaux dont dispose le canton ;**
 - **le fait que les «sans-papiers» appartiennent tous au 2^{ème} cercle ;**
 - **les régularisations des «sans-papiers» européens depuis 1999 ;**
 - **l'assainissement à Genève des secteurs de l'hôtellerie-restauration, agriculture, viticulture, bâtiment, qui a eu pour effet que ces secteurs comptent actuellement très peu de «sans-papiers», et que Genève a, malgré tout, bien su gérer sa politique migratoire.**
- f. **Vu le statut appliqué avant 1974 à l'économie domestique par le Conseil fédéral, qui décida, à cette date (Ordonnance du CF du 09.07.74, RS 823-21), de soumettre aux mesures de limitation les secteurs de l'économie tels que l'instruction, la santé publique, la sylviculture, l'agriculture, le personnel domestique, etc., qui ne l'étaient pas auparavant.**

La Commission serait donc favorable à revenir temporairement au statut cité ci-dessus, en ce qui concerne l'économie domestique.

- 1. C'est pourquoi, la Commission préconise de régler «hors-contingemment» et de manière globale les conditions de séjour et de travail pour les «sans-papiers» travaillant actuellement à Genève dans le secteur de l'économie domestique.**
- 2. Cette régularisation pourrait, sur proposition du Conseil d'Etat, voir le jour sous forme, par exemple, d'une Ordonnance du Conseil fédéral, d'application limitée dans le temps, visant à régulariser les «sans-papiers» du secteur domestique actuellement à Genève. Ces travailleurs ont démontré durant leur séjour qu'ils ne constituent pas une population criminogène et qu'ils s'adaptent fort bien à la vie sociale genevoise.**

L'autorisation de travail ne pourrait être délivrée qu'en cas de respect formel des CTT et des conditions légales. Ainsi, la Commission propose au Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations aux seuls employeurs respectant les conditions énumérées ci-dessus et de prendre toutes mesures utiles contre les récalcitrants.

Remarque : Cette proposition peut paraître hardie, mais n'en demeure pas moins réaliste et réalisable. Rappelons que Genève a, en matière d'immigration, consenti de grands efforts, dans le cadre de ses compétences, pour maintenir un Etat de droit. La problématique de l'asile a été bien gérée, sans moratoire, et dès lors sans passif dans ce domaine.



9. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Pour la Commission, il est impératif de prévoir des mesures d'accompagnement, pour éviter tout appel d'air, et de doter le canton de structures visant à éviter la création de nouvelles zones de non-droit.

La Commission propose donc aux autorités cantonales de limiter les changements de profession aux conditions suivantes :

En principe aucune autorisation de changement de secteur économique n'est octroyée de la 1^{re} à la 5^e année.

De 5 à 10 ans, tout changement de secteur économique est soumis à la Commission tripartite genevoise.

- a. L'autorisation est subordonnée à l'engagement par l'employeur de respecter les contrats-type de travail et le paiement des charges sociales.
- b. Tout employeur qui favorisera la sous-enchère du travail clandestin dans un secteur temporairement non soumis aux mesures de limitation se verra infliger les sanctions prévues par la loi.
- c. Les personnes régularisées seront immédiatement soumises aux assurances sociales et impôts à la source.

Le Conseil d'Etat :

- Veillera à coordonner, sous son égide, les activités du PG et des différents services, notamment l'OCP, OME, l'OCIRT, etc.
- Demandra aux différentes autorités concernées de lui remettre chaque 6 mois un rapport détaillé sur les mesures qu'il aura prises ;
- Transmettra les rapports établis à l'IMES ;



- Informera les partenaires sociaux de l'évolution de la situation ;
- S'engage, au cas où les mesures prises se révéleraient insuffisantes, à intervenir pour que la ligne directrice soit respectée scrupuleusement ;
- Etablira, dans les 2 à 3 ans qui suivront le début de l'opération, un rapport détaillé à l'intention du Grand Conseil afin de respecter la volonté du législatif cantonal ;
- Invitera les autorités cantonales compétentes à préviser favorablement les dossiers, entrant dans le cadre légal fédéral, des «sans-papiers» travaillant dans les autres secteurs de l'économie ;
- Prendra toutes mesures utiles, en collaboration avec les autorités compétentes et les partenaires sociaux, pour mettre fin, dans ces secteurs économiques, à l'engagement au noir de «sans-papiers».

Pour conclure, cette régularisation, accompagnée de mesures d'accompagnement susceptibles de bloquer tout «appel d'air», permettrait enfin aux «sans-papiers» et à l'économie domestique de sortir de la clandestinité et de la précarité. Ainsi, ce secteur économique se retrouverait dans la situation de l'hôtellerie-restauration, ce qui ne manquera pas de le rendre plus compétitif sur le marché de l'emploi local.

A la suite d'une telle opération, ponctuelle et unique, l'avenir des travailleurs de ce secteur pourrait se concrétiser dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne. En effet, au terme du moratoire concernant la libre-circulation au sein des 10 nouveaux pays de l'UE, certains d'entre eux pourront y poursuivre leur vie professionnelle.



En conclusion, il plairait à la Commission:

- ♦ **Que le Conseil d'Etat, dans l'application de la résolution de cette problématique, tienne compte de l'ensemble des paramètres évoqués.**
- ♦ **Que le Conseil d'Etat s'engage, vis-à-vis des autorités fédérales notamment, à ne pas renouveler cette opération et à tout mettre en œuvre pour la faire respecter avec force et détermination.**
- ♦ **Qu'une campagne d'information d'envergure avec tous les partenaires concernés soit mise sur pied, à l'endroit tant des employeurs que des travailleurs et des citoyens.**
- ♦ **Que le Conseil d'Etat, après avoir résolu cette problématique avec le Conseil fédéral, pourra appliquer et faire respecter de manière conséquente la politique et la législation fédérale en matière d'immigration.**



ABRÉVIATIONS

HUG	Hôpitaux Universitaires Genevois
CEPP	Commission Externe d'Evaluation des Politiques Publiques
SIT	Syndicat Interprofessionnel des Travailleuses et Travailleurs
ODR	Office fédéral des Réfugiés
FSM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
Umsco	Unité mobile de soins communautaires
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
LFSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
EMS	Etablissement médico-social
DFJP	Département fédéral de justice et police
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
OFE	Office fédéral des étrangers
OME	Office de la main d'œuvre étrangère
OCP	Office cantonal de la population
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SAM	Service de l'assurance maladie
SCAI	Service des classes d'accueil et d'insertion
DIP	Département de l'instruction publique
CSME	Conseil de surveillance du marché de l'emploi
ALCP	Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes
OLCP	Ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec la Communauté européenne
Letr	Loi sur les étrangers
LSEE	Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers
OLE	Ordonnance limitant le nombre d'étrangers
RS	Recueil systématique
OCE	Office cantonal de l'emploi
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
ONU	Organisation des nations unies
Lamal	Loi fédérale sur l'assurance maladie
LF	Loi fédérale
UE	Union européenne
AELE	Association européenne de libre-échange



République
et canton
de Genève

Commission d'experts
"sans-papiers"

- FSAS Fondation des services d'aide et de soins à domicile
- SRED Service de la recherche en éducation
- CTT Contrat-type de travail
- PG Procureur général
- OFAS Office fédéral des assurances sociales



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- «Illegal in der Schweiz, eine Übersicht zum Wissensstand», Denise Efonayi-Mäder, Sandro Cattacin, FSM Neuchâtel, Januar 2002.
- «Les migrants sans permis de séjour à Lausanne», rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne, Marcello Valli, Lausanne, mars 2003.
- «Compter les clandestins. Méthodes d'estimations de la population sans autorisation de séjour à partir des données sur la population» Philippe Wanner, FSM, Neuchâtel, 2002.
- «Travail social et sans-papiers», Serge Ducrocq und Nady Quinay, Ecole supérieure de travail social, Institut d'études sociales, sous la direction de C. Bolzman, Genève, 2003.
- «Les enfants clandestins scolarisés face à notre système de santé : la situation dans le canton de Neuchâtel», Pierre Favre, Neuchâtel, 1997.
- «Les enfants de l'ombre : situation et scolarisation des enfants sans statut légal dans le canton de Vaud», Brigitte Sancho, La Passerelle, Lausanne, 1992.
- «L'école genevoise à la croisée des cultures et au carrefour des chemins : un regard historique porté sur l'évolution des politiques et processus d'accueil et d'intégration des élèves migrants allophones (1962-1997)», Nicolas Niggli, Mémoire de diplôme, Faculté des sciences économiques et sociales, département d'histoire économique et sociale, Université de Genève, Genève, 1999.
- «Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz», im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung, Christine Achermann, Denise Efonayi-Mäder, FSM, Neuchâtel, August 2003.
- «Les droits des sans-papiers», Tsantsa, 6: 148-153, Revue suisse de la société suisse d'ethnologie, Nicolas Wisard, Neuchâtel, 2001.



- «La répression du travail clandestin à Genève, application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées», Milena Chimienti, Denise Efonyai-Mäder, FSM, Neuchâtel, 2003.
- «Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich: eine explorative Studie», Isabel Bartal et Denise Hafter, im Auftrag von «Netzwerk Solidarität mit illegalisierten Frauen» mit finanzieller Unterstützung des eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Frau und Mann, Zürich, August 2000.
- «Travailleurs de l'ombre – demande de main d'oeuvre du domaine de l'asile en Suisse et ampleur du travail clandestin», Etienne Piguët et Stefano Losa, FSM, Neuchâtel, 2002.
- «Voies clandestines», Collectif vaudois de soutien aux Sans-papiers, Stefano Boroni, Jean-Michel Dolivo, Beatriz Rosende, Edition d'en bas, Lausanne, 2003.
- «Histoires de vie, histoires de papiers. Du droit à l'éducation au droit à la formation pour les jeunes sans-papiers», Laetitia Carreras et Christiane Perregaux, Edition d'en bas et CCSI, Lausanne et Genève, mai 2002.
- «Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité», Centre de contact Suisse-Immigrés, Genève, 2001.
- «Situation der Sans-Papiers in der Schweiz – Stellungnahme und Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission vom 27. August 2001», EKA, Bern, 2001.
- «Papiere für Sans-Papiers, Härtefallregelungen genügen nicht – ein Diskussionsbeitrag», Bettina Zeugin, Caritas – Verlag, Luzern, 2003.
- «Les sans-papiers, des victimes de la politique migratoire suisse ?», Tsantsa, 6 :127-129, Revue suisse de la société suisse d'ethnologie, Jean Kunz, Neuchâtel, 2001.
- Konkrete Lösungen für «Papierlose», Diskussionsbeitrag von Travail.Suisse, Denis Torche, Bern, November 2001.
- «Contre la précarité; régularisons les sans-papiers», Bulletin d'information du Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs, N°87, Genève, 2002.

- «Sans-Papiers und der Asylbereich», Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, Bern, November, 2001.
- «Pour mettre au jour l'économie de l'ombre», Régularisation collective des travailleuses et travailleurs «sans-papiers», les explications du SIT concernant ses dossiers déposés le 27 août 2003 au Conseil d'Etat, Genève, 2003.
- «Rapport sur une politique suisse en matière de migrations», Peter Arbenz, Berne, 1995.
- «Une nouvelle conception de la politique en matière de migration», Rapport de la Commission d'experts en migration, Par ordre du Conseil fédéral, Berne, août 1997.
- «Globalization, Migration and Exploitation : Irregular Migrants and Fundamental Rights at Work», Patrick A. Tarant, International Labour Office, Geneva, May 2003.
- «Le cadre juridique. Etude sur les compétences cantonales en matière d'immigration», Bernard Ziegler, Genève, décembre 1996.
- Statistiques UMSCO, Genève, 2003.
- «Rapport intermédiaire du groupe de travail «clandestins» au Conseil d'Etat», Lausanne, avril 2003.
- «Leben und arbeiten im Schatten. Die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz», Pierre-Alain Niklaus, Basel, April 2004.
- «Accès au soins des personnes en marge du système de santé Genève-Lausanne», Rapport d'évaluation, Médecins Sans Frontières, Genève, août-septembre 2002.
- «Rapport de la correspondance suisse», Claire de Coulon, Manuela Florez, Berne, Novembre 2002.
- «Emploi clandestin : quelles sanctions ? Evaluation des mesures cantonales de répression, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du grand Conseil.», Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Genève, avril 2003.
- «Rapport sur la migration illégale», DFJP, juin 2004.



- «Régularisons les «sans-papiers»», Collectif de soutien aux Sans-papiers du canton de Vaud, Lausanne, juin 2004.
- «Les sans-papiers en Suisse. Entre contradictions et conflits d'intérêts.», ODR, 2004.
- «Un recensement officieux pour une reconnaissance officielle», Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers, Gland, mai 2004.
- «The Combat against undeclared labour and against the employment of illegal immigrants in Europe», Steven Boelens, Social Inspection, National bureau on the combat against human trafficking, Belgium, 2001.
- «Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz», Janine Dahinden, Rosita Fibbi, Joëlle Moret, Sandro Cattacin, Neuchâtel, 2004.
- «Loi contre le travail au noir», Projet du Conseil fédéral, Berne, janvier 2002.
- ««Sans- papiers» : Quelle situation à Genève ?», Mémoire présenté dans le cadre du Certificat de formation continue en droits de l'Homme de l'Université de Genève, Pascale Byrne-Sutton, Genève, novembre 2003.
- «Rapport de la correspondante suisse», Claire de Coulon, Manuela Florez, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), Berne, novembre 2002.
- «Des solutions concrètes pour les «sans-papiers»», Contribution de la CSC au débat sur les «sans-papiers», Denis Torche, Berne, le 27 septembre 2001.
- «Combattre l'emploi illégal d'étrangers», OCDE, 2000.
- «Prävention irregulären Migration», FSM, Neuchâtel, 2004.
- «Effectif des personnes sans autorisation de séjour en Suisse». Etienne Piguet, Sandro Cattacin, Neuchâtel, 2001.
- «Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille», version abrégée de l'étude comparative de l'OCDE, octobre 2004.



République
et Canton
de Genève



Département de l'Economie,
de l'Emploi
et des affaires Extérieures

Direction
du marché
du travail

N. réf. YP/if

Genève, le 30 septembre 2004

Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME)

Rapport du groupe de travail "Sans-papiers"

*Rapport validé par le Conseil de surveillance du marché de l'emploi
le 25 février 2005*

1. Le contexte socio-politique

- 1.1 la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)
- 1.2 le collectif de soutien aux Sans-papiers
- 1.3 le Grand Conseil
- 1.4 le Conseil d'Etat

2. Le groupe de travail du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME)

- 2.1 le mandat
- 2.2 la composition
- 2.3 le déroulement des travaux

3. Une réalité complexe et une législation en évolution

- 3.1 "Travail au noir" et "Sans-papiers"
- 3.2 l'évolution des dispositions légales :
 - a) l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)
 - b) le projet de loi sur le travail au noir
 - c) la révision de la loi sur les étrangers
- 3.3 les travailleurs clandestins

4. Le consensus tripartite

5. Les propositions d'action

- 5.1 l'ensemble des secteurs économiques
 - a) propositions de la CEPP
 - b) propositions du groupe de travail
- 5.2 l'économie domestique
 - a) la connaissance du secteur
 - b) l'organisation et l'information
 - c) les normes salariales

6. Références

7. Annexes

1. Le contexte socio-politique

Les interventions de quatre instances forment le cadre du travail du groupe de travail. Elles sont rappelées ici dans l'ordre chronologique.

1.1 la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)

Le 30 avril 2003, la CEPP a publié un rapport intitulé "Emploi clandestin : quelles sanctions ? Evaluation des mesures cantonales de répression, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil".

Les recommandations de la CEPP ont fait l'objet d'une analyse par le groupe de travail.

1.2 Le Collectif de soutien aux Sans-papiers de Genève

Les 27 août et 3 décembre 2003, ainsi que le 25 août 2004, le Collectif a écrit au Conseil d'Etat, sollicitant de sa part une régularisation collective des situations individuelles qu'il avait recensées, ainsi que la prise en considération particulière du secteur de l'économie domestique.

1.3 Le Grand Conseil

Le 24 octobre 2003, le Grand Conseil a adopté et renvoyé au Conseil d'Etat la motion M 1555 concernant les Sans-papiers, qui comporte trois invites concernant :

- le respect des conditions de travail pour tous les travailleurs ;
- la régularisation des travailleurs clandestins prenant en compte des besoins de l'économie ;
- la lutte contre l'immigration clandestine.

1.4 Le Conseil d'Etat

Le 7 janvier 2004, le Conseil d'Etat a pris les décisions suivantes :

- L'office cantonal de la population (OCP) poursuit l'examen des situations de détresse et des cas de rigueur conformément aux règles fédérales ;
- Le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) est chargé de préparer les réponses aux invites 1 et 3 de la M 1555 ;
- Une commission d'experts est créée pour examiner la problématique de la régularisation des Sans-papiers et la 2^{ème} invite de la M 1555.

2. Le groupe de travail du CSME

2.1 Le mandat

Le 6 février 2004, le CSME, saisi de la décision du Conseil d'Etat, constitue le groupe de travail "Sans-papiers" et le mandate pour examiner les invites 1 et 3 de la M 1555, ainsi que les recommandations de la CEPP.

En préambule, le groupe de travail tient à souligner que son mandat, défini par une motion relative aux Sans-papiers, ne saurait couvrir l'ensemble de la problématique du travail au noir. En effet, la grande majorité du travail au noir est le fait de personnes suisses ou étrangères au bénéfice d'une autorisation de travail; son importance est évaluée à plus de 9 % du PIB, soit environ 37 milliards de francs en 2001, et il est en augmentation.

a) la M 1555

1^{ère} invite : tout mettre en œuvre pour que les conditions de travail en vigueur dans notre canton soient respectées, et ce pour tous les travailleurs ;

3^{ème} invite : lutter contre l'immigration clandestine pour de nouveaux cas, en sanctionnant plus lourdement l'employeur (sanction pénale) comme l'employé (refoulement), de façon à ne pas favoriser ce phénomène.

b) les recommandations de la CEPP

I. Clarifier les procédures et les pratiques

1. Concernant les employés clandestins (OCP, Police)
2. Concernant les employeurs ayant engagé des employés clandestins (office de la main-d'œuvre étrangère (OME), office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT))
3. Documentation et échanges d'information
4. Dotation en personnel

II. Formaliser les rencontres tripartites

III. Créer une base de données des infractions

IV. Sanctionner les employeurs et exiger systématiquement le rattrapage des cotisations sociales

V. Assainir le secteur de l'économie domestique

1. Comprendre la situation
2. Mener une campagne d'information
3. Développer des mesures de prévention
4. Instaurer un chèque emploi-service

2.2 la composition

- Représentants de l'Etat :

Yves Perrin (présidence), directeur du marché du travail

Christian Ducret, directeur adjoint OCIRT

Philippe Ecuier, directeur OME

Richard Anderegg, directeur adjoint OME

Pierre-Alain Reimann, directeur adjoint OCP

- Représentants de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)

Jamshid Pouranpir, Actions-unia

José-Maria Hans, Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT)

Georges Tissot, Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT)

- Représentant de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG)

Olivier Sandoz, Fédération des entreprises romandes Genève (FER-GE)

- Participation ponctuelle à titre d'experts

Professeur Yves Flückiger, Université Genève

Pascale Byrne-Sutton, secrétaire adjointe département de justice et police (DJPS)

2.3 Déroulement des travaux

Les séances du groupe de travail se sont tenues les 30 mars, 4 avril, 27 mai, 4 juin, 7 juin, 23 juin, 31 août, 14 septembre et 23 septembre 2004.

3. Une réalité complexe et une législation en évolution

3.1 "Travail au noir" et "Sans-papiers"

Il est nécessaire de préciser les termes utilisés et les réalités recouvertes par les termes de travail au noir et de Sans-papiers.

- Le travail au noir correspond au fait de travailler sans être annoncé aux assurances sociales et/ou à l'administration fiscale. Une personne étrangère sans autorisation de séjour et de travail ne travaille pas forcément au noir.
- Le travail au gris est effectué par une personne étrangère sans autorisation de séjour et de travail, tout en étant déclaré aux assurances sociales et à l'administration fiscale.

- **Le travail illégal** est le fait de tout travailleur non autorisé, qu'il soit Suisse ou étranger, résident ou non. Il est caractérisé essentiellement par un ou plusieurs des cas de figure suivants :
 - la violation des dispositions du droit des étrangers ;
 - la violation des dispositions du droit du travail relatives aux conditions de travail ;
 - la non-déclaration aux assurances sociales obligatoires ;
 - le cumul avec des prestations sociales publiques ou privées ;
 - le travail sur le temps libre en violation d'une convention collective ;
 - un rapport de travail impropre ("faux indépendants") ;
 - la non-déclaration aux autorités fiscales.
- **Le travail clandestin** recouvre l'activité professionnelle exercée par des ressortissants étrangers sans permis de séjour valable, et par voie de conséquence sans permis de travail ; il est toujours illégal, mais peut être au noir ou au gris. C'est à ce sujet qu'on parle de "sans-papiers".

Parmi les travailleurs clandestins, il convient de distinguer :

- les ressortissants de l'Union européenne, que l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) permet de régulariser sans difficulté.
- Les ressortissants de pays tiers, dont la situation ne peut être régularisée qu'à des conditions très restrictives édictées par la Confédération. Les dispositions légales impliquant pour la majorité une expulsion du territoire, aux aspects économiques se superpose un problème humain majeur.

3.2 L'évolution des dispositions légales

a) l'ALCP

L'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004 de la deuxième période transitoire d'application de l'ALCP supprime la priorité des travailleurs du marché local lors de la délivrance des permis. Dès lors, il n'y a pas d'obstacle à l'obtention de permis par les travailleurs originaires de l'Union européenne.

Parallèlement, les mesures d'accompagnement permettent le contrôle *a posteriori* des conditions de travail ; elles facilitent l'extension des conventions collectives de travail et autorisent dans les contrats-types de travail la fixation de salaires minimaux à caractère obligatoire.

Membres des commissions tripartites, les partenaires sociaux disposent ainsi des instruments adéquats pour lutter contre les abus.

b) le projet de loi sur le travail au noir

En janvier 2002, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales un projet de loi qui comporte quatre catégories de mesures :

- des allègements administratifs dans les assurances sociales pour les activités économiques de portée limitée ;
- l'obligation pour les cantons d'instituer une instance spécifique ;
- une communication des données entre assurances sociales, administrations fiscales et autorités compétentes en matière d'asile et de droit des étrangers ;
- un renforcement des sanctions dans les domaines du droit des assurances sociales et des étrangers.

c) la révision de la loi sur les étrangers

Visant les ressortissants de pays autres que ceux de l'Union européenne, la loi confirme que seuls des cadres, des spécialistes et autres travailleurs qualifiés peuvent obtenir des autorisations de courte durée ou de séjour. En outre, elle renforce des moyens de lutte contre les abus.

3.3 Les travailleurs clandestins

En 2002 et 2003, l'office de la main-d'œuvre étrangère (OME) a procédé à 957 enquêtes auprès d'employeurs. Il ressort que, sur les 1'184 travailleurs illégaux recensés à cette occasion :

- 61,5 % provenaient de pays extra-européens ;
- 76,2 % étaient non qualifiés ;
- 79,4 % étaient des étrangers en situation illégale ;
- 77 % avaient un salaire non défini ou inférieur à F 20.- de l'heure.

La nature essentiellement privée du travail domestique fait que les employeurs de ce secteur sont peu représentés dans les enquêtes de l'OME (142 enquêtes en 2002 - 2003). L'enquête menée par le Forum suisse des migrations sur 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés par une interdiction d'entrée met l'accent sur le secteur domestique :

- 44 % étaient employés dans ce secteur ;
- 64 % des employés de ce secteur étaient des femmes ;
- 80 % provenaient de pays extra-européens.

Par ailleurs, concernant les dossiers remis au Conseil d'Etat le 27 août 2003 par le Collectif des Sans-papiers, sur les 2'700 personnes répertoriées par le Collectif Sans-papiers :

- 68 % travaillent dans l'économie domestique et 15 % dans la restauration ;

- les salaires nets oscillent entre F 600.- et F 1'500.- par mois pour des horaires souvent très lourds ; la quasi-totalité des employeurs ignorent la notion de salaire minimum applicable.
- 63 % sont des femmes ;
- 85 % ont une formation secondaire ou supérieure ;
- 90 % ne disposent pas d'assurance maladie.

En conclusion, on peut dire que la majorité des travailleurs clandestins provient de pays pour lesquels une autorisation est obligatoire en vertu de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, et exécute des travaux exigeant peu de qualifications. Seule une petite minorité peut envisager une régularisation, les autres doivent être expulsés s'ils sont pris, restent clandestins s'ils échappent aux contrôles.

4. Le consensus tripartite

Les discussions du groupe de travail ont confirmé l'unanimité sur le principe de la lutte contre le travail au noir et la nécessité d'y mettre fin. Le double aspect de la concurrence déloyale et de la violation des droits des travailleurs conforte en effet les organisations patronales, les syndicats et les services de l'administration dans leur volonté d'agir.

Il convient également de manifester la préoccupation de la part d'instances constituant formellement l'autorité de surveillance du marché de l'emploi de voir respectée la législation fédérale et cantonale en la matière.

Une analyse plus attentive des propos tenus fait néanmoins apparaître des divergences qui ne sont pas sans effet sur les propositions d'action.

Ainsi, l'UAPG estime que le travail au noir est d'abord la conséquence de conditions-cadres économiques peu favorables et que, plutôt que de sanctionner les employeurs, il serait plus judicieux de réduire les impôts et d'assouplir le marché de l'emploi.

De son côté, la CGAS constate que l'existence d'une offre d'emploi sans intérêt pour les résidents attire inévitablement une main-d'œuvre de pays pauvres.

De même, ce qui est considéré comme une double inégalité de traitement - entre les employeurs et les travailleurs d'une part, selon le traitement administratif d'autre part - suscite des réactions divergentes dont les effets se font sentir sur la collaboration tripartite.

Ainsi, constatant que les travailleurs risquent une expulsion, alors que les employeurs ne sont qu'amendés, la CGAS estime essentiel de maintenir le contexte genevois de tolérance ; exprimant sa confiance dans l'action proportionnée de l'administration et sa volonté de favoriser la régularisation, elle n'hésiterait pas à réexaminer sa pratique de collaboration tripartite en cas de durcissement. En l'état, elle maintient son absence de collaboration concernant les Sans-papiers non régularisables, rejette le principe de leur refoulement, et s'en tient au principe "un travail = un permis".

Enfin, l'administration, tout en admettant que l'amélioration de son travail est possible et en s'engageant dans ce sens, réagit vivement aux reproches qui lui sont adressés par la CEPP, notamment pour ce qui concerne l'opacité de son action et les inégalités de traitement qui en découlent. Elle estime devoir agir dans un contexte ambigu où les règles relatives à l'immigration ne permettent pas de répondre de manière entièrement satisfaisante aux besoins économiques, et s'adapter aux intérêts contradictoires dans son travail de terrain.

La commission officielle du bâtiment instituée pour lutter contre le travail au noir, paralysée depuis plus d'une année, constitue l'illustration concrète des conséquences de ces divergences.

En conclusion, il est important de relever que, si une volonté commune de collaboration réunit les partenaires dans la lutte contre le travail au noir, sa poursuite est conditionnée par une grande attention aux différentes sensibilités en présence. Le risque demeure que, faute d'un accord sur certaines mesures concrètes, les services de l'administration soient seuls à en assumer la charge.

5. Les propositions d'action

5.1 L'ensemble des secteurs économiques

a) propositions de la CEPP

- mettre en place une commission tripartite spécifique au travail au noir

Cette recommandation de la CEPP suscite l'opposition du groupe de travail, qui estime que les commissions actuelles sont en nombre suffisant.

- développer l'information

Cette proposition recueille l'unanimité. Celle-ci doit être claire, sans juridisme excessif, accessible, régulièrement renouvelée, et ciblée en se référant à des situations et difficultés concrètes.

Elle doit porter notamment sur :

- le recrutement et les possibilités d'obtention de permis ;
- la connaissance des bassins de recrutement dans l'Union européenne, notamment pour certains secteurs comme l'agriculture, le nettoyage, l'hôtellerie-restauration, le bâtiment et l'économie domestique.
- Les droits des travailleurs, quel que soit leur statut, en plusieurs langues.

- constituer une base de données cantonales des infractions

Cette recommandation de la CEPP a pour objectif de mettre en lien des données de la police, du service des contraventions, de l'OCP, de l'OME, de l'OCIRT et de l'administration fiscale.

Par ailleurs, le groupe de travail redoute l'effet pervers du passage de certaines situations du travail au gris au travail au noir.

Le groupe de travail est opposé à cette proposition pour des motifs essentiellement liés à la protection de la sphère privée, et prend acte qu'une telle hypothèse a été abandonnée dans le projet de loi fédérale sur le travail au noir, au profit d'une obligation légale de collaboration entre les autorités se devant de respecter les principes généraux de la protection des données et de la proportionnalité.

Formaliser les règles de collaboration entre administrations

- l'OME contrôle les employeurs, les amende et transmet les dossiers à l'OCIRT, l'OCP et l'administration fiscale ;
- l'OCIRT enquête, et dénonce les infractions aux organes de perception des assurances sociales pour rattrapage des cotisations ;
- l'administration fiscale exige le rattrapage des impôts.

Le groupe de travail soutient ces propositions.

Contrôler le suivi du traitement des dossiers :

La CEPP recommande que soient assurés :

- une compatibilité des données ;
- un classement uniforme des données ;
- un instrument de suivi des dossiers ;
- un rapport annuel commun au Grand Conseil.

Les administrations concernées estiment que la systématique en vigueur permet d'assurer la transparence du traitement des dossiers ; elles estiment inutile de donner suite aux propositions de la CEPP, sauf pour ce qui concerne la transmission systématique des dossiers sensibles entre l'OCP et l'OME.

Doter les administrations des ressources nécessaires

La CEPP recommande que l'OCP et l'OCIRT soient dotés en personnel supplémentaire permettant d'exécuter les tâches supplémentaires.

L'UAPG s'oppose à toute augmentation de personnel, qui ne saurait selon elle compenser efficacement le manque actuel de collaboration et la lourdeur des procédures.

Par contre, la CGAS souhaite que les administrations soient dotées de tout le personnel nécessaire.

b) propositions du groupe de travail

- Hôtellerie-restauration :

Encourager les partenaires sociaux à renforcer le partenariat sur le terrain.

- Bâtiment :

Proposer aux partenaires sociaux de définir des principes et critères communs dans les trois commissions paritaires existantes, dont les divergences ont été un facteur de paralysie de la commission officielle de lutte contre le travail au noir.

- Associations patronales :

Favoriser l'intégration des "petits indépendants" dans les associations professionnelles.

- OCIRT :

Tous les services publics doivent impérativement solliciter une attestation de l'OCIRT en cas d'adjudication de marchés publics (règlements sur la passation des marchés publics L 6 05.01/03) ; en effet, l'exclusion de ces marchés constitue la sanction la plus efficace. Il est relevé que ce n'est pas encore le cas, mais que l'OCIRT agit dans ce sens auprès des autorités adjudicatrices concernées.

- OCP / Police :

L'articulation des interventions de ces deux services pour le traitement des dossiers de travailleurs illégaux doit faire l'objet de directives claires. Le DJPS a engagé cette procédure, allant dans le sens des recommandations de la CEPP, qui recommande que la police se limite exclusivement à interpeller et à transmettre les dossiers de travailleurs illégaux à l'OCP.

- Département de justice et police :

En application de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement, la délivrance des autorisations d'exploiter fait l'objet d'un renforcement de la prévention relative aux risques de travail illégal ; il en est de même dans les cours pour cafetiers, auxquels participent l'OCP et l'OME, et dont les examens finaux devraient contrôler les connaissances en la matière.

- Office cantonal de l'emploi (OCE) :

• Améliorer l'efficacité du placement.

Dans la restauration par exemple, certains employeurs justifient le recours au travail illégal par la difficulté d'engager des chômeurs ; ils mentionnent notamment :

- le manque d'intérêt des candidats potentiels ;
- la lenteur des réponses de l'administration par rapport à l'urgence de leurs besoins ;
- le manque de collaboration entre l'OCE et les sociétés de location de services.

- Améliorer la collaboration entre l'OCE et les partenaires sociaux, par exemple dans le bâtiment, pour réinsérer des chômeurs pouvant prendre en charge de petits travaux n'intéressant pas les entreprises, et éviter ainsi la prolifération des petits indépendants illégaux.

- Sanctions :

- Formaliser le principe de l'absence de sanction par l'OME en cas d'auto-dénonciation visant une régularisation ; faute de quoi on décourage toute volonté de revenir à la légalité et on renforce le risque encouru par les travailleurs clandestins ;
- Continuer de sanctionner systématiquement et plus lourdement toutes les entreprises en infraction. En effet, l'ALCP ne laisse plus aucune justification économique au recours à la main-d'œuvre illégale. La CGAS relève que ce constat permet d'éviter le phénomène d'appel d'air consécutif à une régularisation des actuels travailleurs clandestins.

L'UAPG relève néanmoins qu'il ne convient pas de criminaliser les employeurs, qu'il faut respecter le principe de la proportionnalité et axer les priorités sur la prévention et l'information.

- Assurer une information systématique sur les entreprises ne respectant pas les usages aux autorités adjudicatrices mentionnées en annexe 2 des règlements sur la passation des marchés publics L 6 05.01/03 ; l'OCIRT ne communique actuellement ces informations qu'au département de l'aménagement de l'équipement et du logement (DAEL), à la Centrale commune d'achat de l'Etat, à l'OCE et à l'OME.

5.2 L'économie domestique

L'économie domestique présente des caractères spécifiques qui nécessitent des actions ciblées. En effet :

- le secteur n'est pas organisé ; il n'y a donc pas d'interlocuteurs en mesure de le représenter ;
- le secteur est très mal connu dans la mesure où il se situe essentiellement dans le domaine privé ;
- le secteur fait largement appel à de la main-d'œuvre illégale essentiellement extra-européenne, et particulièrement précarisée ;
- les droits des travailleurs sont ignorés par une grande partie des employeurs et des employés.

Parmi les raisons de cette situation dont la gravité ne doit pas être sous-estimée, le groupe de travail relève notamment :

- l'insuffisance des structures collectives (garde des enfants, des personnes dépendantes, etc.) ;
- le manque de structures permettant de mettre en relation l'offre et la demande ;

- le manque d'intérêt des entreprises pour les petits travaux de faible valeur ajoutée (réparation, entretien, etc.) ;
- des normes salariales que de nombreux employeurs ne peuvent - ou ne veulent - pas respecter.
- l'ignorance des dispositions légales, tant par les employeurs que par les employés.

a) la connaissance du secteur

Toutes les analyses relèvent le caractère opaque du secteur domestique. C'est la raison pour laquelle, en collaboration avec le groupe de travail, le DEEE a mandaté le Professeur Yves Flückiger (Observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève) pour procéder à une analyse du secteur de l'économie domestique à Genève.

Ce mandat comporte trois volets :

- description et analyse de la demande de travailleurs domestiques ;
- description et analyse de l'offre des travailleurs domestiques ;
- facteurs explicatifs du recours au travail domestique (analyse du comportement de l'offre et de la demande de travail) ;

Le rapport sera rendu en décembre 2004.

b) l'organisation et l'information

La dispersion des acteurs, l'absence complète d'organisation rendent impossible en l'état une démarche d'action concertée.

Pour surmonter cette situation, le groupe de travail estime que les objectifs suivants devraient être poursuivis sous l'égide du CSME :

- l'information des employeurs et des employés sur leurs droits et leurs obligations ;
- la délivrance du chèque service ;
- la mise en place d'une base de données mettant en relation l'offre et la demande ;
- l'amélioration, en collaboration avec les organismes existants par ailleurs et l'ORP, de la réponse aux situations d'urgence des employeurs ;
- l'information des employeurs sur les dispositifs d'aide financière dans l'emploi domestique (par exemple les dispositions de la loi sur l'assurance maladie (LAMal)) ;
- la centralisation des informations permettant de mieux connaître le secteur.

Ces objectifs pourraient être atteints par la mise sur pied d'une structure unique, dont l'organisation est à définir.

c) les normes salariales

La CGAS et l'UAPG sont convenus d'examiner l'opportunité de saisir le CSME pour que soit engagée une procédure visant à rendre impératives les dispositions salariales du contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique à temps complet et à temps partiel (I 1 50.03).

Les administrations concernées estiment qu'il s'agit là d'une condition indispensable à la "mise en conformité" du secteur.

Yves Perrin
Directeur

6. Références :

- 1) Message concernant la loi fédérale contre le travail au noir du 12 janvier 2002
- 2) Pascale Byrne-Sutton ; "*Sans-papiers*", *quelle situation à Genève ?* Mémoire présenté dans le cadre du certificat de formation continue en droits de l'homme de l'Université de Genève, novembre 2003

Références disponibles sur Internet :

Canton de Genève

Rapport CEPP

[http://www.geneve.ch/cepp/doc/rapports/Rap_clan\(6\).pdf](http://www.geneve.ch/cepp/doc/rapports/Rap_clan(6).pdf)

Grand Conseil, motion M 1555

<http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/MV01555.pdf>

Loi sur le service de l'emploi et la location de service (Conseil de surveillance du marché de l'emploi)

http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_J2_05.html

Loi sur l'inspection et les relations du travail

<http://www.geneve.ch/legislation/modrec/f/J105-8965.html>

Loi concernant la Chambres des relations collectives de travail

http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_J1_15.html

Contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique à temps complet et à temps partiel

http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_J1_50P03.html

Loi sur la restauration, le débit de boisson et l'hébergement

http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_J2_21.html

Législation fédérale

Révision de la loi fédérale sur les étrangers

Message du Conseil fédéral

http://www.ejpd.admin.ch/doks/mm/files/020308a_bot-f.pdf

Projet de loi

http://www.ejpd.admin.ch/doks/mm/files/020308a_ges-f.pdf

Révision de la loi sur le travail au noir

Dossier de presse

http://www.seco-admin.ch/imperia/md/content/arbeitsrecht/schwarzarb_160102_presserohstoff_f.pdf

http://www.seco-admin.ch/imperia/md/content/arbeitsrecht/schwarzarb_160102_presserohstoff_f.pdf

Message du Conseil fédéral

http://www.seco-admin.ch/imperia/md/content/arbeitsrecht/botschaft_schwarzarb_f.pdf

Projet de loi

http://www.seco-admin.ch/imperia/md/content/arbeitsrecht/gentw_schwarzarb_f.pdf



Observatoire Universitaire de l'Emploi

Laboratoire d'économie appliquée

Rapport final

« Analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève »

Yves Flückiger

Cyril Pasche

CHAPITRE 1 : Introduction

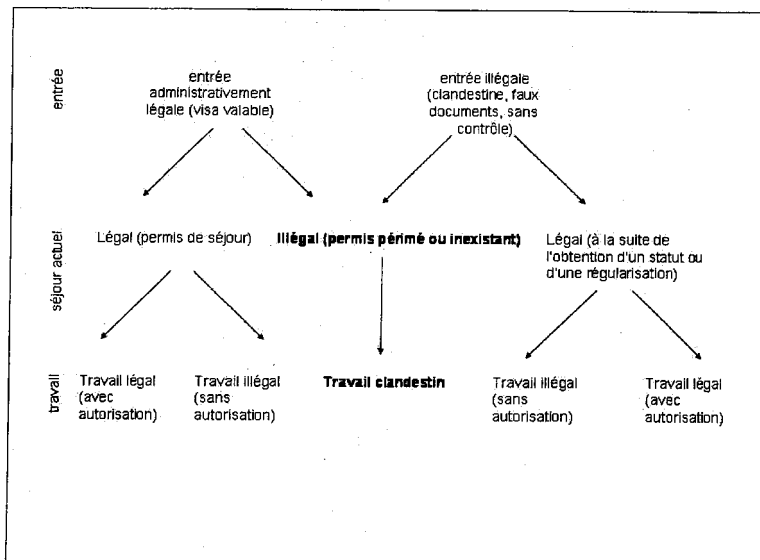
Ce rapport a été réalisé dans le cadre de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi de l'Université de Genève suite à un mandat que le département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) a confié à M. Yves Flückiger, professeur et directeur du département d'économie politique. Il a pour objectif principal de mieux connaître les acteurs de l'économie domestique non déclarée, ainsi que de mieux comprendre leurs motivations à agir dans l'illégalité. Ce rapport n'a pas la prétention de pouvoir donner une image complète du secteur de l'économie domestique non déclarée ou une solution pour faire cesser son existence mais uniquement de mieux comprendre son mécanisme et ses acteurs. Les conclusions de ce rapport permettront également de répondre aux invites de la Motion M1555 du Grand Conseil.

Avant de présenter la structure de ce rapport, il nous semble important d'insister sur le fait que ce mandat traite d'un sujet peu connu, souterrain par définition, dont il est difficile de cerner les limites et d'appréhender la réalité. Bien que le travail au noir en général revête, quantitativement, une ampleur relativement modeste en Suisse (8.6% du PIB, contre 15.2%

pour la France et 27.1% pour l'Italie en 2000¹), son importance a eu néanmoins tendance à s'accroître au cours des dernières années (passant de 6,7% du PIB helvétique en 1990 à 8,6% en 2000 et même à 9,3% en 2001) et son existence entraîne des conséquences non négligeables pour la société : menace pour la protection des travailleurs, distorsion de concurrence entre différentes branches économiques, manque à gagner pour l'administration fiscale et les assurances sociales. Notre analyse se focalisera principalement sur les pertes subies par les assurances sociales et l'administration fiscale.

Les conditions de vie des travailleurs clandestins sont, de façon générale, très rudimentaires : vivant jusqu'à cinq dans un logement de deux pièces, n'ayant pas les moyens d'accéder à des services médicaux, recevant des salaires de misère, travaillant bien au-delà de 50 heures par semaine, craignant un contrôle de police ou de l'office cantonal de la population (OCP), ils cherchent à survivre sans obtenir aucune prestation de notre société autre que le travail qu'ils assument.

Les clandestins n'arrivent pas tous de la même façon en Suisse. Le tableau ci-dessous décrit les différents chemins qui peuvent conduire certaines personnes à arriver illégalement sur le marché du travail avec le statut de clandestin.



¹ Schneider, F., (2001), « Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft », Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2(4), pp. 425-439.

Les chemins pour devenir travailleur clandestin sont donc multiples. Dans ce mandat, nous n'allons pas étudier comment lutter contre les entrées illégales et les séjours illégaux. Nous allons surtout nous intéresser à la situation des travailleurs clandestins, bien que le séjour illégal soit évidemment la condition nécessaire (mais pas suffisante) pour appartenir à la catégorie des travailleurs clandestins.

Afin d'avoir une vision complète du secteur de l'économie domestique, nous avons divisé ce mandat en trois parties :

- La *première partie* sera consacrée à l'étude de la demande pour le travail domestique émanant des employeurs. Elle fait l'objet du chapitre 2. Nous allons estimer l'ampleur de la demande de travail domestique de la part des individus qui habitent le Canton de Genève. Pour cela, nous allons d'abord créer une typologie des ménages privés résidents à Genève selon des variables sociodémographiques (taille du ménage, nombre d'enfants, actif ou non, état civil etc.), après quoi nous affecterons à chaque type de ménage une probabilité d'avoir recours à une aide extérieure (garde d'enfants, tâches ménagères, etc.), ainsi que le volume d'heures demandées.
- La *seconde partie* développée dans le chapitre 3 analysera l'offre de travail. Elle aura pour objectif d'établir un portrait des travailleurs clandestins (sexe, nationalité, état civil etc.), ainsi que les facteurs qui peuvent expliquer leur taux de salaire (sexe, nationalité, nombre d'heures de travail, âge etc.). Puis, nous confronterons notre analyse basée sur les données des travailleurs clandestins collectées par le Syndicat Interprofessionnel des Travailleuses et Travailleurs (SIT) à celle émanant du Recensement Fédéral de la Population (RFP), pour voir quelles sont les différences entre les travailleurs clandestins et la population active déclarée.
- La *troisième partie*, présentée dans le chapitre 4, analysera tout d'abord les motivations financières qui peuvent inciter les employeurs à occuper des travailleurs clandestins et les employés à opérer au sein de l'économie souterraine. Elle établira également une liste de recommandations visant à lutter contre la prolifération du travail clandestin en prenant en compte notamment les effets liés aux bilatérales.

Afin de clarifier les explications présentées dans ce document, il nous a semblé utile de fournir une liste de définitions relatives aux différents concepts utilisés :

- *Clandestin/Sans-papiers* : terme général qui regroupe les gens domiciliés dans un pays, sans autorisation de séjour, actifs ou non sur le marché du travail.
- *Travailleur au noir* : individu qui cache son emploi aux assurances sociales ainsi qu'à l'administration fiscale. Son statut peut être tout à fait légal quant à son autorisation de séjour et son permis de travail.

- *Travailleur au gris* : employé clandestin/sans-papiers déclaré aux assurances sociales. Cette situation est fréquente lorsque l'entreprise est liée par une convention collective de travail, situation quasiment inexistante lorsqu'il s'agit d'économie domestique (moins d'un pourcent des travailleurs domestiques clandestins sont des travailleurs au gris).

Notre analyse, comme le titre du mandat le suggère, ne portera pas sur le travail au noir ou clandestin en général, mais uniquement sur la partie domestique de l'économie clandestine. Les travailleurs clandestins dans le secteur du bâtiment ou de l'hôtellerie ne seront donc pas inclus dans notre étude.

Selon les estimations fournies par le SIT, il y a à Genève quelques 6'000 clandestins. La majorité d'entre eux (environ 80%) travaillent dans l'économie domestique, secteur complètement fragmenté où aucune loi n'existe et où les contrôles sont rares et difficiles à effectuer.

CHAPITRE 2 : Description et analyse de la demande de travail

Ce chapitre est consacré à la demande de travail émanant des employeurs. Chaque ménage manifeste en effet une demande de travail domestique qui peut être assouvie par une personne appartenant au ménage (auto-production utilisée pour une consommation propre) ou qui peut être confiée à un autre individu (demande sous-traitée).

Dans ce chapitre, nous allons différencier trois formes de demandes : la demande de travail domestique en général (qui est la somme de la demande auto-réalisée et de la demande sous-traitée), la demande auto-réalisée et la demande sous-traitée. Pour cela, nous allons utiliser plusieurs bases de données différentes : le Recensement Fédéral de la Population (RFP) et l'Enquête Suisse sur la Population Active (ESPA). Ces deux premières sources officielles seront encore complétées par une base de données collectées par le Syndicat Interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) qui est la seule disponible à ce jour pour effectuer une analyse plus systématique du travail clandestin mais qui n'a pas, il faut le souligner, de caractère officiel. Nous souhaitons tout de suite insister sur le fait que c'est bel et bien la demande sous-traitée qui nous intéresse le plus dans ce mandat.

Comme mentionné précédemment, nous allons effectuer une typologie selon différents critères sociodémographiques et attribuer une probabilité de recourir à une aide extérieure à chaque classe de notre typologie.

Avant de commencer à affiner notre analyse, il est important de préciser que, contrairement à ce que l'on pourrait penser a priori, ce n'est sans doute pas une demande excédentaire de travailleurs domestiques à laquelle l'offre de travailleurs déclarés n'arrive pas à répondre, qui pousse les employeurs à se tourner vers des travailleurs clandestins. Avec un taux de chômage qui reste très élevé à Genève en comparaison du reste de la Suisse, nous ne pouvons que difficilement concevoir une véritable pénurie de main-d'œuvre déclarée. De surcroît, il faut signaler que la pénurie ou les situations de pléthore de main-d'œuvre doivent toujours être examinées en fonction du taux de salaire en vigueur. Ainsi, un état de pénurie de main-d'œuvre déclaré par des employeurs potentiels, dans le secteur domestique par exemple, peut être dû simplement au fait qu'au taux de salaire pratiqué, notamment dans des emplois non déclarés, des personnes seront effectivement prêtes à employer du personnel qu'elles n'engageraient pas si le niveau des rémunérations était plus élevé, équivalent à celui pratiqué dans les activités déclarées. Dès lors, c'est sans doute la recherche d'une main-d'œuvre bon marché qui fait « vivre et perdurer » le marché du travail domestique clandestin. En d'autres termes, c'est du côté de la demande de travail clandestin domestique qu'il faut rechercher la principale cause de l'existence de cette forme de travail. Sans cette demande, les travailleurs domestiques clandestins ne seraient plus attirés par des opportunités de travail et les clandestins déjà sur place se verraient alors obligés de migrer dans d'autres secteurs

d'activités ou d'autres régions. Tant que la demande pour les travailleurs domestiques clandestins continuera à subsister, voire grandir, des clandestins continueront à échapper aux assurances sociales et à l'administration fiscale.

Ceci d'autant plus que de manière générale, on constate que la mobilité sectorielle, mais aussi régionale, des travailleurs clandestins est très élevée. Lors de leur arrivée dans un pays, les clandestins auront tendance à se diriger là où les opportunités de travail (en termes de places vacantes, de salaire et de risque de se faire saisir en situation illégale) sont les plus favorables. De ce point de vue, on peut affirmer que les travailleurs clandestins fraîchement arrivés dans un pays saisissent mieux les opportunités du marché du travail en comparaison des travailleurs indigènes qui sont quant à eux plus attachés à leur lieu d'habitation.

2.1 Variables critiques pour établir une typologie des ménages

Grâce aux données recueillies dans le cadre du RFP, nous pouvons connaître le nombre d'heures de travail domestiques effectuées par les personnes recensées dans le cadre de leur propre ménage. Selon ces données, il y avait à Genève, en 2000, 127'469 individus qui ont déclaré effectuer eux-mêmes (en partie ou entièrement) leurs tâches domestiques ce qui représentait 30.8% des 413'673 habitants du canton. La demande sous-traitée n'émane probablement que peu de ces individus. Néanmoins, une étude économétrique basée sur cette population particulière devrait nous permettre de connaître quelles sont les variables qui influencent les différents besoins de tâches domestiques (besoins auto-réalisés ou sous-traités). Une fois ces variables définies, nous pourrions créer une typologie des ménages afin de pouvoir associer après-coup une probabilité donnée de recourir ou non à une aide extérieure à chaque type de ménage retenu, ainsi que le volume d'heures de travail sous-traitées.

Notre modèle économétrique a été défini de la manière suivante :

$$h = h(\text{sexe}, n, \text{age}, \text{enfants}, \text{etat_civ}) \quad (1)$$

Dans ce modèle, h , le nombre d'heures hebdomadaires de travail domestique auto-réalisé, dépend de diverses variables :

sexe est une variable muette ; si notre individu est un homme cette variable prend la valeur 0 alors que si c'est une femme, elle prend la valeur 1 ;

n correspond aux nombres d'heures de travail qu'effectue l'individu considéré dans son métier (le nombre d'heures est exprimé en l'occurrence par tranche de 8 heures par semaine) ;

age indique tout simplement l'âge de l'individu qui effectue ses tâches domestiques ;

enfants reflète le nombre d'enfants qui vivent avec la personne considérée ;

etat_civ constitue à nouveau une variable muette ; si notre individu est « seul » (célibataire, divorcé ou veuf) la variable prend la valeur 0 alors que s'il s'agit d'un individu marié, elle prend la valeur de 1.

Pour pouvoir estimer les variations observées du nombre d'heures de travail domestique auto-produit, il nous faut effectuer la différentielle totale de la fonction présentée à l'équation 1 ce qui nous permet d'obtenir l'équation (2) :

$$dh = \frac{\partial h}{\partial \text{sexe}} d \text{sexe} + \frac{\partial h}{\partial n} dn + \frac{\partial h}{\partial \text{age}} d \text{age} + \frac{\partial h}{\partial \text{enfants}} d \text{enfants} + \frac{\partial h}{\partial \text{etat_civ}} d \text{etat_civ} \quad (2)$$

Comme nous n'avons que des données pour une seule période, il nous est impossible de mesurer les variations infinitésimales $d \text{sexe}, dn, d \text{age}, d \text{enfants}, d \text{etat_civ}$ dans le temps pour chaque individu. Nous devons donc reformuler notre modèle en utilisant des variations discrètes. Pour cela, nous avons mesuré la moyenne de chacune de ces variables, après quoi nous avons calculé la différence entre cette moyenne et la valeur observée auprès de chaque individu. Ce qui revient en quelque sorte à créer un individu « virtuel moyen » et à le comparer ensuite à toutes les autres personnes de notre échantillon. Notre modèle devient donc :

$$\Delta h = \alpha_1 \cdot \Delta \text{sexe} + \alpha_2 \cdot \Delta n + \alpha_3 \cdot \Delta \text{age} + \alpha_4 \cdot \Delta \text{enfants} + \alpha_5 \cdot \Delta \text{etat_civ} \quad (3)$$

L'estimation de cette équation nous a permis d'obtenir les résultats synthétisés dans le tableau 1 :

Tableau 1 : Estimation du nombre d'heures de travail domestique

Paramètre	Valeur
α_1	+9.3
α_2	-1.4
α_3	-0.1
α_4	+3.4
α_5	+7.7
R^2	29.39

Toutes les valeurs reportées dans le tableau 1 sont calculées sur une base hebdomadaire. Sur la base de ces résultats et des coefficients obtenus qui sont tous significativement différents de 0, nous pouvons affirmer que :

- Si la personne considérée est une femme ($\Delta \text{sexe}=1$), elle effectuera 9.3 heures de travail domestique supplémentaires par rapport à un individu de sexe masculin.

- Plus la personne considérée travaille dans des activités rémunérées, moins elle consacrera de temps aux tâches domestiques, et ceci à raison de 1.41 heures de moins par semaine pour toute tranche de travail de huit heures en plus.
- Plus notre individu est âgé, moins il consacrera de temps au travail domestique.
- Pour chaque enfant supplémentaire, la personne considérée passe environ 3.4 heures de plus à effectuer des tâches domestiques.
- Si la personne est mariée, elle passera presque 8 heures à effectuer des tâches domestiques en comparaison d'un individu célibataire.

Il faut évidemment prendre ces valeurs avec un regard critique. Il ne s'agirait pas de conclure par exemple qu'une femme célibataire va forcément faire 9.3 heures par semaine de travail domestique de plus qu'un homme dans la même situation familiale. Tout comme le fait qu'un individu travaillant 40 heures par semaine ait besoin de consacrer moins de temps au travail domestique, en comparaison d'un individu en travaillant 20, s'explique par le fait qu'il ne peut tout simplement pas consacrer autant de temps au travail domestique que d'autres individus qui eux ne travaillent « que » 20 heures par semaine.

Bien que notre modèle n'explique que 29.4% environ du comportement des individus qui effectuent leur travail domestique, il nous permet de mettre en évidence les variables qui influencent de manière significative la demande de travail ménager.

Nous avons décidé de refaire la même régression, mais cette fois-ci sans la variable sexe. Cette nouvelle formulation présente l'avantage de permettre la généralisation des résultats obtenus à toute la population sans devoir tenir compte du genre.

Tableau 2 : Estimation du nombre d'heures de travail domestique (sans la variable liée au genre)

Paramètre	Valeur
α_2	-1.80
α_3	-0.11
α_4	+3.81
α_5	+6.67
R^2	22.98

Les variables importantes à retenir pour définir les facteurs susceptibles d'influencer la demande, sont les suivantes :

- Plus le nombre de personnes dans le foyer est élevé (conjoint/conjointe ou enfants), plus le besoin d'heures domestiques est grand.

- Si la personne considérée est mariée, la demande conjointe de travail domestique sera supérieure d'environ sept heures.
- Le nombre d'heures rémunérées de travail par semaine à un effet contraire à la logique : d'après notre estimation, plus un individu travaille moins sa demande (auto-réalisée ou sous-traitée) pour le travail domestique sera grande. Ce résultat s'explique simplement par le fait que plus une personne travaille moins elle aura de temps pour effectuer ses tâches domestiques, raison pour laquelle le coefficient associé à cette variable revêt un signe négatif. Nous pensons néanmoins que la demande auto-réalisée pour le travail domestique est négativement corrélée au nombre d'heures travaillées sur le marché, alors que la demande sous-traitée est probablement corrélée de manière positive avec le nombre d'heures consacrées à un emploi rémunéré.

Nous n'avons en revanche pas retenu les variables suivantes comme facteur explicatif de la demande de travail domestique :

- Le genre. En effet, le fait d'être une femme n'est pas véritablement un argument pertinent pour déterminer le besoin en nombre d'heures de travail domestique. Si la variable relative aux femmes revêt un coefficient positif égal à +9.31 par rapport aux hommes, c'est simplement parce que, dans nos sociétés, la charge du foyer incombe traditionnellement plus souvent aux femmes qu'aux hommes.
- L'âge n'a qu'un effet faible dans notre modèle par rapport aux autres variables ; c'est donc pour des raisons de simplification du modèle que nous ne l'avons pas retenu.

2.2 Typologie des ménages

En partant des variables utilisées pour expliquer la demande de travail domestique, nous avons procédé à l'élaboration d'une typologie des ménages distingués selon les critères d'âge, d'état civil ainsi que du nombre d'enfants. En utilisant les données du recensement fédéral de la population, nous avons pu déterminer le nombre de personnes recensées à Genève en 2000 dans les différentes catégories retenues. Le tableau 3 qui résulte de cette analyse a été établi sur la base de la seule population âgée de 18 ans ou plus. En raison du caractère relativement conjoncturel du niveau d'activité de la population résidante et des questions relatives au taux d'occupation, il ne nous était pas possible de savoir clairement si les individus étaient actifs ou non; nous avons donc retenu l'âge légal de la retraite (65 ans) comme critère d'activité.

Comme le tableau permet de le constater, les catégories les plus présentes sont celles des individus mariés et actifs. A elles seules, elles représentent près de la moitié de la population. Non seulement elles sont les plus nombreuses mais, comme nous le verrons par la suite, ce sont probablement elles (en particulier la population avec des enfants) qui ont le plus besoin d'une aide domestique externe.

Tableau 3 : Typologie des ménages genevois, 2000

Situation	+65 ans	Enfants	Nombre de ménages	Pourcentage
Monoparental	Oui	Oui	22	0.01%
	Non	Oui	12'149	3.66%
Couple	Oui	Oui	90	0.03%
	Oui	Non	28'645	8.62%
	Non	Oui	72'222	21.74%
	Non	Non	85'083	25.61%
	Oui	Non	27'126	8.17%
	Non	Non	106'852	32.17%

Il convient de préciser également que, pour établir la typologie présentée dans le tableau 3, nous avons choisi de tenir compte que des enfants dont l'âge ne dépasse pas 16 ans car, à partir de cet âge, les enfants ont terminé leur scolarité obligatoire et gagnent nettement en autonomie. Ils n'ont, normalement, plus besoin de maman de jour et peuvent tout à fait participer à l'exécution d'une partie des tâches domestiques quotidiennes. Ils ne sont donc plus des charges pour les parents en terme de travail domestique.

Une analyse centrée sur un échantillon d'environ 300 individus extraits des données du SIT et que nous sommes parvenus à fusionner avec les informations provenant du RFP, nous a permis d'obtenir les résultats synthétisés dans le tableau 4 :

Tableau 4 : Nombre d'heures de travail domestique sous-traitées

Situation	+65 ans	Enfants	Nombre d'heures	Intervalle de confiance
Monoparental	Oui	Oui	22	--
	Non	Oui	24	13-35
Couple	Oui	Oui	26	--
	Oui	Non	11	--
	Non	Oui	29	24-34
	Non	Non	13	7-19
	Oui	Non	7	--
	Non	Non	9	5-12

La mise en relation de ces deux sources de données nous a permis d'estimer la demande de travail domestique sous-traitée sur la base du nombre d'heures qui ont été effectuées par des travailleurs clandestins dans le cadre de ces différents ménages. Le nombre d'heures estimé, reporté dans le tableau 4, a été calculé par semaine et l'intervalle de confiance (colonne de droite) regroupe 95% des individus de chacune des catégories examinées.

Par rapport à un état de référence qui serait constitué par une personne vivant seule, active et sans enfants, les changements de situation qui sont susceptibles de se produire entraînent les effets suivants sur le nombre d'heures de travail domestique sous-traitées :

- $\Delta = -2$ si notre individu est inactif ; le fait de ne pas devoir travailler réduit légèrement ses tâches domestiques.
- $\Delta = +4$ si notre individu se met en ménage. Dans ce cas, on ne prend pas en compte le nombre d'heures de travail domestique effectué par le conjoint. Autrement dit, deux individus initialement actifs, seuls et sans enfants, auront une demande globale s'élevant à 18 heures par semaine. Si nos deux individus viennent à se mettre en ménage, leur demande globale sera de 13 heures par semaine. Il apparaît donc une forme de rendement d'échelles dans les tâches domestiques, effet qui est bien compréhensible.
- $\Delta = +15$ si notre individu a des enfants (le nombre d'enfants s'élève à 1.93 en moyenne et l'intervalle de confiance est de 1.78 à 2.08). En d'autres termes, chaque enfant contribue à accroître le nombre d'heures de travail domestique de 7.8 heures par semaine. Cette évaluation résulte simplement de la division de 15 par 1.93.

Ces valeurs sont différentes de celles obtenues lors de l'estimation effectuée à la section 2.1, ce qui est bien normal. En effet, la section 2.1 estimait la demande auto-réalisée, alors que la section 2.2 mesure la demande sous-traitée.

2.3 Probabilité d'utilisation d'une aide extérieure

Pour attribuer à chaque type de ménage une probabilité relative de recourir à une aide extérieure pour assumer les tâches domestiques, nous avons fait appel aux données de l'Enquête Suisse sur la Population Active (ESPA). Cette enquête annuelle est effectuée à partir d'un échantillon représentatif de la population suisse qui est interrogée par téléphone sur son insertion dans le monde du travail notamment. Elle inclut à la fois des personnes actives ou non sur le marché du travail. Dans le cadre de ce mandat, nous avons employé la vague 2001 de l'ESPA car celle-ci contenait, pour cette année particulière, des questions relatives notamment au travail domestique, questions qui ne font pas partie de toutes les enquêtes annuelles.

Par rapport au thème de notre recherche, la question qui nous intéresse plus particulièrement est la suivante :

IU70 : Y a-t-il quelqu'un, hors de votre ménage, qui vous aide régulièrement pour les nettoyages, la garde des enfants à la maison ou d'autres travaux pour le ménage ?

Pour des raisons de robustesse, liée notamment à la taille de l'échantillon disponible, nous avons pris les valeurs obtenues pour l'ensemble de la Suisse et non pas celles qu'il serait possible d'extraire pour le seul canton de Genève.

Les résultats dérivés de la question IU70 sont résumés dans le tableau 5 :

Tableau 5 : Pourcentage de personnes ayant recours à une aide extérieure pour leurs tâches domestiques (données non pondérées, à l'exclusion des non réponses)

Réponse	Nombre	%
Oui, une aide	2'520	13.9
Oui, plus d'une aide	243	1.3
Non	15'414	84.8
Somme	18'177	100

Pour calculer les probabilités, par catégorie, de recourir à une aide extérieure, nous avons simplement effectué la division suivante : au numérateur, nous avons placé le nombre d'individus (d'une catégorie) qui ont recours à une aide extérieure et, au dénominateur, nous avons utilisé le nombre total d'individus de cette catégorie. Pour illustrer notre calcul, nous pouvons prendre le cas des familles monoparentales de plus de 65 ans. Selon les données de l'enquête ESPA, 18 ménages avaient recours à une aide extérieure, pour un total de 192 ménages monoparentaux de plus de 65 ans inclus dans cette base de données. Dès lors, la probabilité de recours à une aide extérieure s'élève, pour cette catégorie, à : $\frac{18}{192} = 9,38\%$.

Il faut néanmoins prendre cette valeur et les autres obtenues par la même procédure avec un peu de recul. En effet, elles ont été calculées sur la base d'une seule année et pour l'intégralité de la Suisse. Nous avons donc fait l'hypothèse que ces valeurs pouvaient être appliquées au canton de Genève. D'autre part, il faut se souvenir que la question IU70 contenue dans l'ESPA interroge les personnes sur le recours à une aide extérieure. Or, il peut s'agir d'une autre personne de la famille au sens large, d'un travailleur déclaré, d'un ami ou encore d'un travailleur au noir ou d'un travailleur clandestin.

Comme on peut le constater à la lecture du tableau 6, Les couples retraités, ainsi que les couples de moins de 65 ans avec enfants et les gens seuls ayant plus de 65 ans, ont une probabilité élevée d'avoir recours à une aide extérieure. Les couples de moins de 65 ans sans

enfants, ainsi que les individus seuls de moins de 65 ans n'ont que relativement peu recours à une aide extérieure.

Tableau 6 : Répartition des personnes ayant recours à une aide extérieure

Situation	+65 ans	Enfants	Nombre de personnes recourrant à une aide	Nombre total de personnes (ESPA)	Probabilité
Monoparental	Oui	Oui	18	192	9.38%
	Non	Oui	328	3'003	10.92%
Couple	Oui	Oui	15	118	12.71%
	Oui	Non	223	1'697	13.14%
	Non	Oui	715	4'968	14.39%
Seul	Non	Non	275	2'993	9.19%
	Oui	Non	301	2'018	14.92%
	Non	Non	286	3'190	8.97%
Total			2'161	18'179	

Sur la base de ces informations, nous avons pu dégager une image plus claire des ménages qui ont une forte chance d'avoir recours à une aide extérieure. Pour la suite de notre analyse, nous n'avons plus retenu les familles monoparentales de plus de 65 ans, ni les couples mariés de plus de 65 ans avec enfants. En effet, ces deux catégories représentent ensemble moins d'un pourcent de la population. En fin de compte, la question du recours ou non à une aide extérieure est aisée à résumer : ce recours est fréquent si le ménage a plus de 65 ans ou des enfants ; il est logiquement peu fréquent si le ménage a moins de 65 ans et pas d'enfants.

Il convient de compléter cette conclusion en relevant que la demande de travail domestique dépend évidemment de plusieurs autres facteurs tels que la fortune, le revenu ou la taille de la maison. Or, nous ne pouvions pas intégrer ces variables dans nos bases de données pour des raisons techniques, liées au manque de données disponibles. Mais, comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre, notre estimation semble très fiable et proche de la réalité si l'on croit les estimations qui ont cours dans le canton.

2.4 Estimation du nombre d'heures non déclarées dans le Canton de Genève

Pour effectuer cette estimation, nous avons pris les résultats relatifs tout d'abord aux probabilités que nous avons obtenues à partir de la base de données de l'ESPA, le nombre d'heures par type de ménage dérivées des données SIT-ESPA ainsi que le nombre d'individus extrait du RFP.

Pour estimer le nombre d'heures par catégorie intégrée dans le tableau 7, nous avons tout simplement multiplié la probabilité de recourir à une aide extérieure (selon les données de l'ESPA) par le nombre d'heures demandées (selon les données du SIT) et le nombre d'individus (selon les données du RFP) recensés par catégorie.

La valeur pour les couples a logiquement été multipliée par un facteur 0.5 puisque nous avons le nombre d'individus et que nous voulions connaître évidemment le nombre de ménages ayant recours à des aides extérieures pour leurs tâches domestiques.

Tableau 7 : Nombre d'heures de travail domestique déclaré et non déclaré

	+65 ans	Enfants	Probabilité (ESPA)	Nombre d'heures (SIT)	Nombre d'individus (RFP)	Nombre d'heures	Nombre de ménages
Monoparental	Oui	Oui	9.38%	22	22	45	2
	Non	Oui	10.92%	24	12'149	31'847	1'327
Couple	Oui	Oui	12.71%	26	90	149	6
	Oui	Non	13.14%	11	28'645	20'703	1'882
	Non	Oui	14.39%	29	72'222	150'717	5'197
	Non	Non	9.19%	13	85'083	50'814	3'909
Seul	Oui	Non	14.92%	7	27'126	28'322	4'046
	Non	Non	8.97%	9	106'852	86'219	9'580
Total					332'189	368'816	25'949

D'après nos approximations, il y a donc environ 370'000 heures de travail domestique qui sont effectuées de façon hebdomadaire sur le Canton de Genève, de façon déclarée ou non, soit l'équivalent de 9'250 postes à plein-temps (équivalents à 40 heures hebdomadaires).

Cette estimation repose d'une part sur les données collectées par l'OFS dans le cadre d'une enquête (ESPA) et d'un recensement (RFP). Si la première source est représentative de la population suisse, la seconde est exhaustive ce qui nous a permis de travailler sur les données purement genevoises. Dans le premier cas, nous avons dû en revanche partir de l'hypothèse que ce que nous avons pu observer pour la Suisse dans son ensemble est valide pour le seul canton de Genève. Notre estimation repose également sur une base de données non officielles, collectées par un syndicat, et dont on ne connaît pas le caractère représentatif ou non. Il faut donc les utiliser avec toute la prudence qui s'impose tout en relevant que sans elles, ce travail se serait avéré tout simplement impossible.

2.5 Estimation du manque à gagner pour les assurances sociales et les finances publiques

Le SIT estime le nombre de travailleurs clandestins dans l'économie domestique à 5'000 personnes. En admettant que ces individus travaillent, en moyenne 57 heures par semaine (selon les données du SIT), le volume d'heures de travail domestique effectuées par des clandestins atteindrait donc 285'000 heures. En plus de cela, il faut rajouter environ 1'500 individus qui travaillent légalement dans l'économie domestique à raison de 40 heures par semaine, nous pouvons donc rajouter 60'000 heures de travail domestique hebdomadaire effectuées par des individus déclarés. Par différence, nous pouvons estimer la part de travail domestique effectuée par des proches (familles et amis) à 25'000 heures par semaine, valeur qui est difficile à vérifier, mais qui semble réaliste. En résumé, nous obtenons le tableau suivant :

Tableau 8 : Nombre d'heures de travail domestique sous traitées

Type	Nombre de personnes	Heures hebdomadaires	Volume hebdomadaire (en heures)
Clandestins	5'000	57	285'000
Déclarés	1'500	40	60'000
Proches			25'000
Somme			370'000

En reprenant la valeur de 285'000 heures de travail hebdomadaires non déclarées auquel nous avons appliqué ensuite un salaire moyen brut de 13.6 CHF par heure (voir section 3.2), nous avons obtenu une estimation du manque à gagner subi par les assurances et les finances publiques. Il est décomposé dans le tableau 9 qui a été construit en adoptant des hypothèses relatives au taux de cotisation prélevé au titre de l'AVS, l'AI et les APG ainsi qu'un taux moyen d'imposition de 7,54%. Comme on pourra le constater à la lecture du tableau 9, le manque à gagner annuel total subi par ces assurances sociales sur le groupe des travailleurs domestiques clandestins se monte, d'après nos calculs, à environ 38 millions de francs.

Le tableau 9 a été estimé en supposant notamment qu'en moyenne les travailleurs clandestins domestiques effectuaient 57 heures de labeur par semaine. Ce montant extrêmement élevé provient de la base de données du SIT. Pour parvenir à ce chiffre, nous avons retenu uniquement les individus qui effectuaient plus de 40 heures hebdomadaires sous contrat. En effet, les travailleurs ne signent pas des contrats avec tous leurs employeurs. Il est dès lors impossible de connaître la moyenne des heures de travail qu'ils effectuent au total auprès de différents employeurs. Pour éviter ce problème, nous avons donc choisi de calculer la moyenne des heures effectuées en analysant uniquement la population employée auprès d'un seul employeur et nous l'avons fait en l'occurrence en ne considérant que les personnes qui

avaient un seul contrat pour 40 heures ou plus. En procédant de la sorte, nous avons pu déterminer que le nombre d'heures de travail s'élevait en moyenne, pour cette population, à 56.98 heures par semaine.

Le taux d'impôt moyen de 7.54% qui figure dans le tableau 9 a été estimé à l'aide de la calculette d'impôts. Il ne couvre donc que l'impôt communal et cantonal mais pas l'impôt fédéral. Nous avons effectué notre simulation sur la base d'un individu célibataire qui aurait gagné 40'310 Frs/an, montant qui résulte de l'opération suivante qui constitue, à n'en pas douter, une valeur plafond compte tenu notamment de l'hypothèse relative au nombre de semaines de labeur par année : 57 heures/semaine * 13.6 Frs/heures * 52 semaines/an. Nous avons ensuite déduit de ce montant 2'640 Frs/an pour les charges sociales (6.55% de 40'310 Frs de revenu/an). En considérant un rabais d'impôt de 15'000 Frs/an, un salaire net des charges sociales de 37'670 Frs/an, d'une fortune inexistante et en supposant que notre individu est domicilié sur la commune de Genève, la calculatrice a déterminé un montant d'impôts de 2'840 Frs/an. Selon ces données, le taux d'imposition moyen rapporté au revenu imposable net s'élève donc à 7.54%.

Tableau 9 : Manque à gagner pour les assurances sociales et les finances publiques locales

	Salaire horaire (CHF)	Montant (CHF)
285'000 heures/semaine	13.6	3'876'000
AVS/AI/APG (10.1%)		391'476
AC (2%)		77'520
Impôts (7.55%) ICC		256'888
Total		725'884
Total Annuel		37'7453'973

Comme signalé auparavant, le montant estimé du manque à gagner subi par la collectivité est basé sur des hypothèses relativement extrêmes du point de vue notamment du nombre annuel de semaines de travail effectuées et d'une médiane des salaires évaluée à 13,6 francs de l'heure qui est assortie, de surcroît, d'une distribution relativement étalée. Dès lors, il faudrait calculer un intervalle de confiance autour de ce montant en tenant compte des marges d'erreur sur le nombre d'heures annuelles de travail et de l'écart type lié au salaire horaire. Nous ne nous lancerons pas dans un tel calcul mais nous nous contenterons de mentionner le fait qu'avec une hypothèse de 40 heures hebdomadaires durant 48 semaines par année, nous obtiendrions un revenu annuel de 26'112 francs qui contribuerait à réduire significativement le taux d'imposition affectant du même coup l'estimation du manque à gagner pour l'Etat.

CHAPITRE 3 : Description et analyse de l'offre de travail

Le troisième chapitre de notre mandat est consacré à l'étude de l'offre de travail émanant des employés. Il est divisé en trois sections : la première sera principalement descriptive et elle s'efforcera de déterminer qui sont les travailleurs clandestins en utilisant pour ce faire les informations relatives à leur sexe, origine, âge et état civil. La seconde section étudiera leur offre de travail et plus particulièrement les éléments qui influencent leur salaire. La dernière section portera finalement sur les travailleurs domestiques déclarés en utilisant le recensement fédéral de la population (RFP), ainsi que l'enquête sur le niveau et la structure des salaires (LSE). Nous terminerons ce troisième chapitre en effectuant un portrait type du travailleur domestique clandestin en comparaison de son homologue occupé dans le secteur domestique déclaré.

3.1 Description de la population clandestine travaillant dans l'économie domestique

Pour parvenir à décrire la population clandestine dans son ensemble, nous avons utilisé notamment la base de données du SIT. Nous nous sommes également référés à certaines analyses qui ont été effectuées à Genève sur ce thème. En particulier, nous avons utilisé les études récentes suivantes qui ont été réalisées sur la population clandestine à Genève :

- « "Sans-papiers" Quelle situation à Genève ? » par Pascale Byrne-Sutton² ;
- « Emploi clandestin : quelles sanctions ? » CEPP³.

Notre analyse, dans le cadre de ce mandat, ne porte pas de manière générale sur les travailleurs clandestins, mais sur le sous-groupe des travailleurs clandestins employés dans l'économie domestique en particulier. Néanmoins, grâce aux analyses disponibles, nous pourrions mettre en évidence les particularités du secteur clandestin domestique par rapport à l'ensemble des activités clandestines prises dans leur ensemble.

En l'occurrence, nous avons choisi de prendre l'analyse effectuée par P. Byrne-Sutton comme point de référence pour la population clandestine à Genève. En effet, contrairement à l'étude effectuée par la CEPP qui elle porte sur la situation des clandestins sanctionnés par une interdiction d'entrée, l'étude de Byrne-Sutton a été orientée vers les clandestins vivants à Genève.

² Byrne-Sutton, P., (2003), « "Sans-papiers" Quelle situation à Genève ? » Mémoire présenté dans le cadre du Certificat de formation continue en droits de l'Homme de l'Université de Genève.

³ CEPP, (2003) « Emploi clandestin : quelles sanctions ? », Evaluation des mesures cantonales de répression, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.

Mentionnons également que l'étude « "Sans-papiers" Quelle situation à Genève ? » a l'avantage d'avoir été établie sur une vaste base de données (plus de 2'700 individus), alors que celle de la CEPP a été établie sur seulement 396 individus. Ces deux études datent de 2003 et permettent donc des comparaisons contemporaines avec la nôtre.

Dans le domaine de la clandestinité, il existe des éléments qui sont propres à chaque région. Nous pensons, par exemple, aux nombres d'étrangers ou de clandestins déjà sur place, la proximité ou non de la frontière ou encore aux différentes industries ou entreprises établies dans la région. Les résultats obtenus pour d'autres cantons ou d'autres pays ne sont donc que difficilement applicables au canton de Genève. Il se distingue notamment par le fait que c'est le canton suisse qui possède le plus haut taux d'étrangers. La présence d'un nombre important d'organisations internationales, gouvernementales ou non, et de multinationales en est une des raisons principales. Le pourcentage de population étrangère s'élevait ainsi à Genève, en 2001, à 37.6%, alors que la moyenne helvétique n'était que de 20.1% à la même période.

La base de données que nous avons employée dans cette section provient du SIT (Syndicat Interprofessionnel des Travailleuses et Travailleurs) qui, depuis de nombreuses années, établit des contrats types de travail entre travailleurs et employeurs. Après traitement, notre base de donnée était composée de 743 individus travaillant dans l'économie domestique (mais pas forcément de façon exclusive). A ce propos, on peut relever que le secteur domestique clandestin emploie, selon les estimations du SIT, environ 5'000 personnes à Genève. Cela signifierait donc que notre échantillon couvre environ 15% de la population domestique clandestine travaillant à Genève. Sans la collaboration du SIT pour ce mandat, une étude aussi approfondie et fournie que celle qui va suivre aurait été impossible. En raison de l'ombre qui plane sur le secteur clandestin domestique, il nous est donc impossible de savoir si notre échantillon est significatif par rapport à l'ensemble de la population domestique clandestine. Il ne nous reste donc qu'à en faire l'hypothèse ! De surcroît, il convient de rappeler que les personnes qui ont recueilli ces données ne sont pas statisticiennes ce qui pourrait porter ombrage à la fiabilité des informations collectées. Ce sont pourtant les seules qui existent à l'heure actuelle sur une population relativement large. Sans elles, ce travail n'aurait pas été possible. Une exploitation de cette source se justifie donc largement malgré le fait que ces données proviennent d'une source non officielle.

Les données recueillies par le SIT nous ont été présentées de la façon suivante : pour chaque contrat de travail entre employeur et employé, nous avons des renseignements concernant le salaire horaire, le salaire en nature, le nombre d'heures de travail hebdomadaire. Nous savons également si l'employé est déclaré ou non aux assurances sociales. En ce qui concerne les informations relatives à l'employé lui-même, la base de données mise à notre disposition nous permet de connaître son âge, sa nationalité, ses conditions de logement (nombre de pièces,

ainsi que le nombre de colocataires) et son état civil. Nous savons également si l'employé est logé ou non chez son employeur.

Comme nous n'avions pas de suivi des individus dans le temps, ni sur les dates auxquelles les contrats ont été signés, nous avons considéré ces données comme ayant été toutes collectées au même moment (*cross section data*). Un élément important à noter est qu'il n'est pas possible de connaître précisément le nombre d'heures hebdomadaires effectuées, au total, par les travailleurs clandestins. Pour le savoir, il faudrait que chacun des employeurs intégrés dans notre base de données, ait été d'accord de signer un contrat de travail avec son employé et le SIT, ce qui est loin d'être toujours le cas. Dès lors, si un employé travaille pour plusieurs employeurs mais qu'il n'a pas conclu de contrats de travail avec chacun d'eux, il nous est impossible de savoir, dans ces conditions, combien d'heures chaque personne effectue par semaine au total. Pour ne pas être induit en erreur par ce facteur, nous avons donc décidé de ne pas incorporer, dans nos analyses ultérieures, le nombre total d'heures hebdomadaires mais uniquement le nombre d'heures déclarées.

C'est donc sur la base des données du SIT que nous allons effectuer les analyses relatives à la population des travailleurs domestiques clandestins. Pour brosser le portrait des clandestins dans leur globalité, nous avons repris les valeurs calculées par Pascale Byrne-Sutton dans son analyse. Avant de comparer les résultats, nous tenons à rappeler qu'environ 80% des clandestins travaillent dans le secteur domestique. Cette imposante majorité rend les différences entre les travailleurs domestiques clandestins et les travailleurs clandestins dans d'autres secteurs encore beaucoup plus importantes qu'il n'y paraît de prime abord.

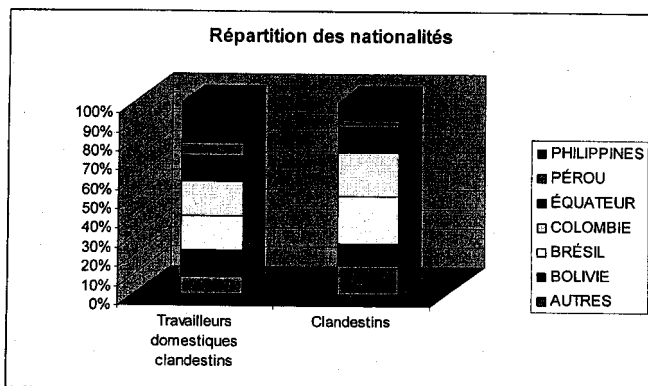
Le premier fait frappant que nous avons remarqué est la grande différence de répartition des sexes. Le nombre d'hommes clandestins est d'une façon générale faible, mais ils sont quasiment absents dans le secteur de l'économie domestique. Le secteur du travail domestique est quasiment une exclusivité féminine !

Tableau 10 : Répartition des travailleurs clandestins selon le genre

Sexe	Travailleurs domestiques clandestins	Clandestins en général
Femmes	94%	63%
Hommes	6 %	37%

Le second aspect que nous avons examiné afin de mieux connaître les travailleurs domestiques est leur citoyenneté. Dans notre échantillon, nous avons recensé 31 nationalités. Pour que nos explications et graphiques soient clairs nous avons uniquement retenu les nationalités qui comptaient pour plus de 1.5% de l'échantillon (soit au moins 10 individus). Nous avons donc regroupé les nationalités qui comptaient pour moins de 1.5% de

l'échantillon sous la rubrique « Autres » qui rassemble les pays suivants (en ordre croissant selon le nombre de ressortissants) : Cap-Vert, Ex-Yougoslavie, Guinée, Honduras, Hongrie, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Thaïlande, Tunisie, Uruguay, Burkina Faso, Madagascar, Paraguay, Venezuela, Côte d'Ivoire, Maroc, Mexique, Pologne, Roumanie, Argentine, El Salvador, Cameroun, Chili et République Dominicaine.

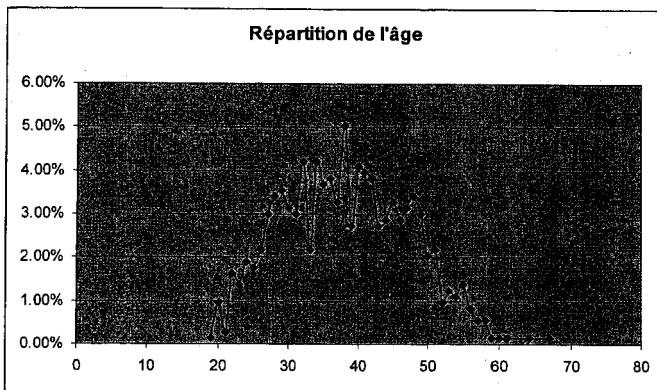


Nous voyons que le secteur clandestin dans son ensemble est nettement dominé par les ressortissants d'Amérique du Sud qui à eux seuls représentent plus de 75% des clandestins à Genève. Dans le secteur de l'économie domestique, ils ne représentent cependant « plus » que 70% des clandestins, les ressortissants des Philippines ayant grignoté leur part. En effet, ces derniers sont les plus nombreux dans le travail domestique (21%). Ils sont d'ailleurs deux fois plus nombreux dans l'économie domestique qu'au sein de la population clandestine dans son ensemble. Cette analyse met en évidence l'existence sans doute de réseaux clandestins. Selon les données disponibles, ce sont les Brésiliens et les Colombiens qui sont majoritaires à Genève alors qu'à Lausanne, ce sont les Equatoriens (69% des clandestins contre seulement 13% à Genève).

« Une des caractéristiques les plus marquantes de ce groupe [familles migrantes d'Amérique latine] est qu'il s'agit très souvent de familles migrantes comptant une proportion élevée de femmes. Celles-ci sont très souvent les premières à immigrer pour être rejointes ensuite par le reste de la famille ou par leurs enfants. De fait et en ce qui concerne les couples mariés, les femmes arrivent les premières car il est plus facile pour elles de trouver un travail salarié » (Valli, M., Les migrants sans permis de séjour à Lausanne, Municipalité de Lausanne, mars 2003)

Les clandestins qui travaillent à Genève viennent de deux régions du globe : l'Amérique du Sud et les Philippines. Les ressortissants clandestins d'Afrique ne représentent que 4% de la population clandestine habitant à Genève, soit une part marginale.

Nous avons ensuite analysé l'âge des travailleurs pour déterminer notamment si les travailleurs clandestins domestiques sont des jeunes effectuant un premier travail dans le secteur domestique en attendant de trouver un emploi dans un secteur mieux rémunéré.

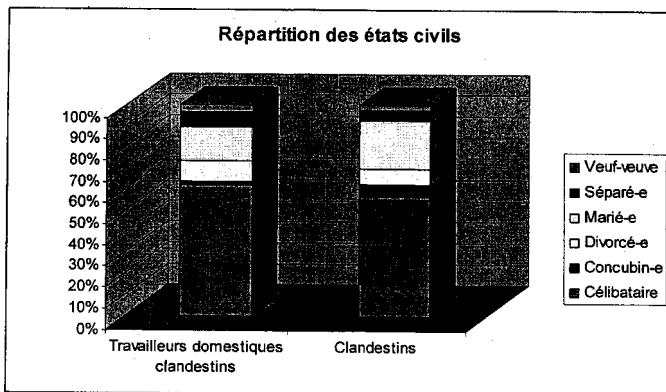


A la vue de cette répartition, nous pouvons mettre en évidence plusieurs conclusions. Premièrement, il n'y a apparemment pas de mineurs clandestins qui travaillent dans le secteur domestique. Deuxièmement, la majorité (plus de 70%) des travailleurs clandestins domestiques ont entre 25 et 44 ans. En divisant cette tranche d'âges en quatre catégories égales, nous voyons que c'est la tranche des 35-39 ans qui est la plus importante. Nous pouvons donc en conclure que les travailleurs domestiques ne sont pas majoritairement composés de jeunes. A la vue de ce graphique, nous pensons qu'il n'y a que peu de clandestins qui ont réussi à migrer vers des secteurs plus « rentables ». En effet, beaucoup d'entre eux restent dans le travail domestique jusqu'à l'âge de 48 ans. Après quoi, ils repartent probablement dans leur pays d'origine avec le peu d'argent qu'ils ont pu mettre de côté.

L'état civil est un élément important à intégrer dans la description de la population clandestine. En reprenant l'analyse de P. Byrne-Sutton : « *Les mères seules sont souvent dans une situation de grande précarité. Certaines ont rencontré de grandes difficultés pour faire*

reconnaître le père de leur enfant à l'état civil. Parfois le père marié, suisse, permis B ou C n'a pas voulu reconnaître l'enfant ».

Cette observation met en évidence les risques de précarité qui guettent les femmes clandestines, en particulier celles qui sont célibataires. Elle met également en évidence que la situation dans l'économie domestique clandestine est sans doute encore plus précaire qu'elle ne l'est de manière générale au sein de l'économie clandestine. En effet, les activités domestiques clandestines regroupent beaucoup de personnes seules, célibataires, divorcées, séparées ou veuves qui sont largement sur-représentées dans ce groupe (respectivement +9.2%, +34.9%, +46.3% et +59.6%). A l'inverse, les concubins et les gens mariés sont sous-représentés (respectivement -71.2% et -30%) par rapport à l'économie domestique dans son ensemble.



Avant de clore cette section, il nous faut encore brièvement décrire la structure de la population clandestine en examinant son niveau de formation. La base de données mise à notre disposition ne contenant pas cette information, nous avons dû nous replier sur une publication du SIT datée de septembre 2004 pour compléter la description du profil des travailleurs clandestins. Selon cette source, plus de la moitié des travailleurs clandestins dont leur ensemble ont achevé leur scolarité obligatoire, proportion qui dépasserait même les 60% auprès des seules personnes actives dans le secteur domestique. Il faut relever néanmoins que cette information reste relativement lacunaire en ce sens qu'elle ne nous dit pas s'il s'agit effectivement d'une population dont la formation s'est achevée avec la scolarité obligatoire ou si ces personnes ont poursuivi leur parcours au-delà de ce niveau. De surcroît, compte tenu de la diversité des nationalités couvertes par l'enquête du SIT, il est bien difficile de traduire

cette information dans le cadre du système helvétique. Il faut donc prendre cette information avec toute la prudence qui s'impose.

Sur la base de ces différentes analyses, nous pouvons en conclure que l'économie domestique clandestine constitue un secteur homogène formé principalement de femmes âgées entre 25 et 44 ans, célibataires, originaire d'Amérique du Sud. Ce premier profil regroupe à lui seul 32% des travailleurs clandestins. En relâchant la contrainte relative au pays d'origine, ce taux monte même à 43% ce qui ne fait encore que renforcer l'image d'un secteur caractérisé par une forte homogénéité. Le fait que le travail domestique soit si homogène offre l'avantage de pouvoir mieux cibler les réponses aux invites de la motion M 1555 du point de vue en particulier de l'amélioration des conditions de travail en vigueur dans notre canton ainsi que de la lutte contre l'immigration et le travail clandestin.

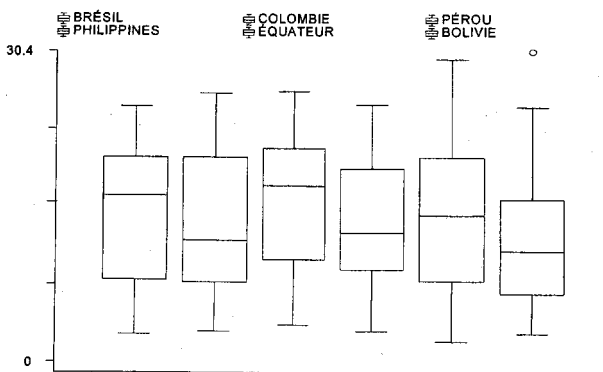
3.2 Analyse de l'offre de travail des clandestins en fonction des salaires

Cette section va s'intéresser de façon beaucoup plus formelle à l'analyse de l'offre de travail. Nous nous efforcerons en particulier de déterminer quels sont les principaux éléments qui influencent le niveau des salaires obtenus par les travailleurs clandestins domestiques. Pour estimer la rémunération horaire de cette population, nous avons considéré le salaire mensuel net que recevait l'employé de la part de ses divers employeurs et nous l'avons divisé par le nombre d'heures de travail qu'il effectuait sur cette même période. Si le travailleur recevait des prestations en nature, telles que des repas ou un abonnement de bus, nous les avons intégrées à son salaire mensuel. Nous avons estimé que les coûts de logement représentaient 500 CHF/mois, les repas 300 CHF/mois, l'abonnement de bus 70 CHF/mois et l'assurance maladie 300 CHF/mois.

L'analyse de ces données nous permet immédiatement de constater que le salaire horaire est manifestement très disparate, beaucoup plus que ne l'est la distribution des rémunérations de la population salariée dans le canton de Genève. La moyenne des salaires obtenus par les travailleurs clandestins occupés dans le secteur domestique se situe à 13.6 CHF par heure mais ses extrêmes vont de 2 CHF à 32.1 CHF par heure, soit de façon générale loin des 17.8 CHF qui sont recommandés par le SIT. Le monde des travailleurs domestiques présente donc des disparités impressionnantes, inégalités qui peuvent s'expliquer par la structure même du secteur domestique. Comme le travail domestique est une branche très éclatée, totalement désorganisée et surtout taboue, dans laquelle chaque employeur peut proposer le salaire qu'il désire, les employés ne peuvent pas savoir où se situe leur rémunération par rapport aux autres pratiques usuelles.

Grâce à la section précédente, nous avons pu détecter un certain nombre d'indices qui pourraient expliquer ces différences de salaires :

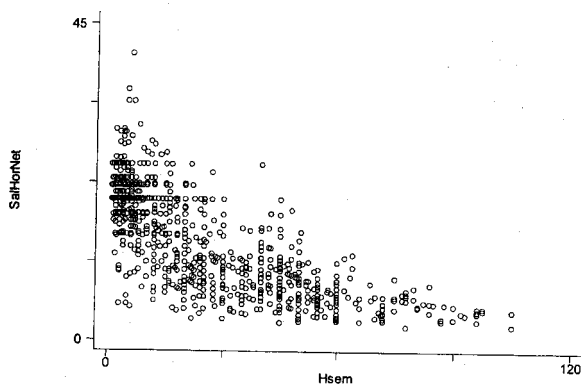
- Les hommes sont payés en moyenne 15.5% de plus que les femmes (soit 2.1 CHF/h en plus) ;
- Les employés déclarés aux assurances sociales (travailleurs au gris) sont en moyenne payés 14.7% de plus par heure (soit 2 CHF/h en plus) ;
- La nationalité a également un effet sur le salaire horaire des employés comme on peut le constater dans le graphique suivant. Pour ce faire, nous n'avons retenu que les pays qui comptaient plus de dix travailleurs et nous les avons classés par ordre décroissant de leur produit national brut par habitant en termes de parité des pouvoirs d'achat. Cette figure nous permet de remarquer que plus un travailleur vient d'un pays défavorisé, plus son salaire horaire est faible. L'axe vertical de cette figure mesure le taux de salaire horaire obtenu par les clandestins ainsi que l'écart-type qui entoure la valeur moyenne.



L'état civil ainsi que le nombre d'enfants ne semble pas manifester une quelconque corrélation avec le salaire horaire moyen obtenu par les clandestins.

L'élément le plus marquant est sans doute celui qui lie le salaire horaire et le nombre d'heures de travail hebdomadaires. En effet, comme on peut le constater dans la figure suivante, plus un employé travaille chez un même employeur (l'axe horizontal mesure le nombre d'heures par semaine), plus son salaire horaire (mesuré sur l'axe vertical du même graphique) sera

faible ! Les employeurs sont donc en position d'exercer une influence sur le salaire horaire de leurs employés !



En raison de l'existence de coûts fixes monétaires et non monétaires (coûts de transport et temps consacré au déplacement) pour aller chez son employeur, il est compréhensible que les employés qui travaillent beaucoup d'heures chez une même personne soient prêts à accepter des rémunérations horaires moins élevées que d'autres clandestins qui ne travaillent que quelques heures chez un même employeur. Il n'en reste pas moins que les différences mises en exergue par la figure précédente sont particulièrement frappantes. Elles sont résumées dans le tableau 11.

Tableau 11 : Taux de salaire horaire des travailleurs clandestins occupés dans l'économie domestique selon le nombre d'heures hebdomadaires effectuées

Nombre d'heure	1-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-...
Salaire horaire moyen	20.5	15.2	11.1	9.1	8.7	6.5	7.2	5.5	4.3

De façon générale, travailler 10 heures par semaine chez quatre employeurs différents rapporte 820 CHF, tandis que travailler 40 heures par semaine chez le même employeur rapporte 364 CHF, soit 125% de moins! Pourtant le travail effectif est identique.

Nous avons donc cherché, à l'aide d'un modèle économétrique, à savoir ce qui influence le salaire horaire des travailleurs clandestins domestiques et dans quelle proportion en estimant la fonction suivante :

$$\omega = \omega(h, AVS, n) \quad (4)$$

Dans notre modèle, le salaire horaire ω dépend de différentes variables :

- h correspond au nombre d'heures de travail par semaine qu'effectue notre individu.
- AVS est une variable muette qui prend la valeur 1 si notre individu est déclaré aux assurances sociales et la valeur 0 s'il ne l'est pas.
- n est la variable relative à l'âge de notre individu.

Les éléments non significatifs pour notre modèle tels que le sexe, le pays d'origine ou l'état civil ont déjà été retirés de notre équation.

En effectuant la différentielle totale du salaire horaire nous avons obtenu l'équation suivante :

$$d\omega = \frac{\partial\omega}{\partial h} dh + \frac{\partial\omega}{\partial AVS} dAVS + \frac{\partial\omega}{\partial n} dn \quad (5)$$

Comme nous étudions le salaire horaire des travailleurs clandestins sur une seule période, les variations infinitésimales des valeurs dh , $dAVS$ et dn sont inestimables. Nous avons donc reformuler le modèle avec des variations discrètes Δh , ΔAVS et Δn par rapport à la moyenne de chaque variable. Nous obtenons donc finalement l'équation ci-dessous :

$$\Delta\omega = \alpha_1 \cdot \Delta h + \alpha_2 \cdot \Delta AVS + \alpha_3 \cdot \Delta n \quad (6)$$

L'estimation de l'équation (6) nous a permis d'obtenir les résultats suivants :

Tableau 12 : Estimation de l'équation des salaires pour la population clandestine occupée dans le secteur de l'économie domestique

Paramètre	Valeur
α_1	-0.207
α_2	+2.238
α_3	+0.086
R^2	48.33

Tous les résultats contenus dans le tableau 12 sont significatifs au seuil de 5%. Ils mettent en évidence en particulier que :

- travailler une heure de plus réduit le salaire horaire de 0.21 CHF ;
- être déclaré à l'AVS contribue à augmenter le salaire horaire de 2.2 CHF ;
- être une année plus âgé augmente le salaire horaire de 0.1 CHF.

Avec ces trois variables, nous arrivons donc à expliquer 48.3% de la variance observée des salaires obtenus par les travailleurs clandestins occupés dans le secteur domestique ce qui est tout à fait satisfaisant compte tenu du nombre de variables disponibles. En utilisant

uniquement la variable Δh nous arrivons déjà à expliquer 46.41% du salaire obtenu ! Le nombre d'heures de travail effectuées est donc un critère capital pour expliquer la rémunération horaire. D'un point de vue purement économétrique, il est clair que cette estimation pose un certain nombre de problèmes dont nous sommes pleinement conscients mais sur lesquels ne nous attarderons pas plus longtemps. Il convient néanmoins de souligner les risques d'autocorrélation liés au fait que les heures de travail sont elles-mêmes fonction du taux de salaire obtenu tout en constituant une variable très significative du niveau de rémunération observé. Pourtant, dans ce cadre, ce n'est pas tant le caractère explicatif que le souci de prédiction qui nous guide. En ce sens, l'estimation présentée dans le tableau 12 joue parfaitement son rôle.

Même si certains des montants mis en évidence par les résultats du tableau 12 peuvent nous sembler dérisoires, il faut les mettre en rapport avec le salaire horaire moyen que ces travailleurs obtiennent, à savoir 13.6 CHF par heure. Une différence de 0.21 CHF par heure représente donc une variation du salaire de 1.5%. Dès lors, le fait de travailler 10 heures pour un même employeur représente une baisse du salaire horaire de 15%, baisse qui affectera toutes les heures de travail effectuées auprès de ce même employeur.

Même si nous avons vu qu'il y avait graphiquement des différences salariales selon le sexe, la nationalité ou l'état civil, elles ne sont pas significatives au sens statistique du terme et nous avons donc renoncé à les intégrer formellement dans notre modèle de détermination du salaire horaire.

3.3 Description de la population déclarée travaillant dans l'économie domestique

Cette section va s'intéresser à la situation des employés domestiques déclarés. Pour ce faire, nous avons utilisé deux bases de données complémentaires afin d'obtenir la vision la plus complète possible du secteur. La première est celle issue des données de l'enquête sur le niveau et la structure des salaires pour le seul canton de Genève. La seconde provient du recensement fédéral de la population. En utilisant en parallèle ces deux bases de données, nous pourrions d'une part connaître les salaires de ces travailleurs et d'autre part décrire leur profil.

Pour connaître le salaire des travailleurs domestiques, nous avons employé le modèle développé par l'Observatoire genevois du marché du travail (OGMT) pour estimer les salaires en usage. Ce modèle a été créé sur la base des données provenant de l'enquête sur le niveau et la structure des salaires 2000 de l'Office fédéral de la statistique. Il permet d'estimer un salaire standardisé en fonction de la branche, la formation, l'année de naissance, le nombre d'années d'ancienneté, l'exigence du poste, la position hiérarchique et le domaine d'activité.

Ce salaire d'usage inclus également les cotisations sociales qui sont à la charge du salarié, ainsi que les prestations en nature. Afin d'être le plus proche possible du cadre de notre mandat (et des travailleurs domestiques), nous avons appliqué le modèle d'estimation pour les salaires en usage établi pour le canton de Genève au profil type d'un travailleur âgé de 38 ans, ayant accumulé sept années d'ancienneté auprès de son dernier employeur et dont le niveau de formation correspond à la catégorie « autres » qui est intégrée dans la base de données de l'OFS que nous avons employée. Nous avons supposé de surcroît que cette personne exerçait un « travail simple et répétitif » (toujours selon la terminologie de la l'enquête utilisée) et n'assumant aucune fonction d'encadrement. Cela nous a permis d'obtenir les résultats suivants :

- 25% des travailleurs déclarés obtiennent un salaire brut inférieur à 3'080 CHF par mois, soit moins de 17.8 CHF par heure ;
- 50% des travailleurs déclarés gagnent plus de 3'210 CHF par mois, soit plus de 18.5 CHF par heure ;
- 25% des travailleurs déclarés gagnent plus de 3'890 CHF par mois, soit plus de 22.4 CHF par heure.

Le salaire standardisé correspond à une charge de travail hebdomadaire de 40 heures durant 4.33 semaines, soit 173.33 heures par mois.

En utilisant l'estimation de l'équation des salaires pour les travailleurs clandestins présentée à la section 3.2, nous obtenons la distribution suivante des rémunérations :

- 25% des travailleurs clandestins gagnent moins de 8.1 CHF par heure (54% de moins que les travailleurs déclarés) ;
- 50% des travailleurs clandestins gagnent plus de 12.8 CHF par heure (31% de moins que les travailleurs déclarés) ;
- 25% des travailleurs clandestins gagnent plus de 20 CHF par heure (12% de moins que les travailleurs déclarés).

Par rapport au secteur « officiel », la situation est donc fortement inégalitaire, voire même discriminatoire, pour 75% des travailleurs clandestins. Seul le quartile supérieur peut se considérer comme étant dans une situation semblable à celle des travailleurs déclarés. Même si, de part leur situation, les travailleurs clandestins échappent généralement à la fiscalité et aux charges sociales, il est évident qu'ils obtiennent un salaire horaire beaucoup plus faible que celui des travailleurs déclarés.

Comme mentionné au début de cette section, nous allons finalement employer le recensement fédéral de la population pour connaître le « visage » des travailleurs du secteur domestique déclaré. Cette base de donnée couvre la quasi-totalité des individus (413'673 individus pour l'année 2000) habitant sur le canton de Genève. Il est possible d'ailleurs qu'une partie des individus en situation clandestine aient répondu au questionnaire. Comme il nous est impossible de savoir de quels individus il pourrait s'agir, nous allons supposer que les données du RFP ne contiennent que des individus ayant un statut légal en Suisse et sur le marché du travail, ce qui est très probable.

Nous avons suivi le même schéma d'analyse qu'à la section 3.1 (description de la population clandestine travaillant dans l'économie domestique). Le nombre d'individus qui exerce, selon les données du RFP 2000, une profession liée à l'économie domestique, au nettoyage et à l'hygiène s'élève à 1'526, soit 0.37% des 413'673 personnes recensées. Leur nombre est dérisoire par rapport à la population du canton et par rapport à la demande existante pour ce type de service (cf. le chapitre 2 relatif à la demande).

La répartition entre les sexes est quasiment identique dans les deux secteurs, avec 93.07% de femmes dans le secteur « déclaré » et 93.6% dans le secteur clandestin. La répartition des nationalités est, par contre, totalement différente entre les deux « secteurs », ainsi que l'on peut s'en convaincre en consultant le tableau 13 :

Tableau 13 : Répartition de la population active déclarée et non déclarée active dans les professions liées aux activités domestiques, selon les nationalités

Pays	Déclaré	Clandestin
Suisse	20.5%	0.0%
Europe	61.9%	1.2%
Afrique	6.0%	2.8%
Amérique latine	4.0%	74.1%
Asie	6.5%	21.7%
Divers	1.1%	0.2%

Dans le secteur domestique clandestin, 95.8% des travailleurs viennent soit d'Amérique latine soit d'Asie. Ils ne sont que 10.5% dans le secteur déclaré à provenir de ces mêmes régions. En effet, la majorité d'entre eux (82.4%) viennent d'Europe et plus particulièrement d'Europe du Sud (58.13%). La seconde place est occupée par des individus de nationalité suisse (20.5%). Cette différence importante s'explique principalement par les contraintes d'obtention de permis de travail pour les ressortissants de pays non européens.

Comme le montre le tableau 14, l'âge des travailleurs déclarés diffère sur plusieurs points par rapport à celui des travailleurs domestiques clandestins, non pas tellement par rapport à la moyenne, mais plutôt par rapport à la répartition.

Tableau 14 : Répartition de la population active déclarée et non déclarée active dans les professions liées aux activités domestiques, selon l'âge

Age	Déclaré	Clandestin
15-19 ans	4.13%	0.14%
20-24 ans	4.72%	6.13%
25-29 ans	7.93%	13.9%
30-34 ans	14.02%	16.78%
35-39 ans	15.92%	18.53%
40-44 ans	16.64%	17.44%
45-49 ans	13.63%	15.67%
50-54 ans	11.07%	7.49%
55-59 ans	8.58	3.41
60-64 ans	2.62	0.54
65 ans et plus	0.73	

En complément du tableau 14, il faut relever qu'il y a trois pour-cent de mineurs de moins de 18 ans qui travaillent de manière officielle dans une profession liée aux activités domestiques, alors qu'il n'y en a aucun dans le secteur domestique clandestin. D'autre part, on observe que l'âge des travailleurs déclarés est beaucoup plus disparate que celui des travailleurs domestiques clandestins. En effet, l'âge des travailleurs déclarés s'étale entre 15 et 80 ans, tandis que celui des travailleurs domestiques clandestins s'échelonne entre 19 et 67 ans.

Comme pour la nationalité, l'état civil des travailleurs domestiques déclarés est totalement différent de celui des travailleurs clandestins, comme nous pouvons le constater à la lecture du tableau 15. Il met en évidence qu'un nombre significatif de travailleurs actifs dans les activités domestiques sont mariés ce qui nous amène donc à penser que les clandestins célibataires arrivent plus facilement à quitter leur pays d'origine et à trouver un travail dans le secteur domestique que les gens mariés.

Tableau 15 : Répartition de la population active déclarée et non déclarée active dans une profession liée aux activités domestiques, selon l'état-civil

	Déclaré	Clandestin
Célibataire	20.6%	62.2%
Concubin	-	1.7%
Divorcé	7.8%	9.5%
Marié	68.0%	16.1%
Séparé	-	7.3%
Veuf	3.6%	3.2%

Sur la base de ces différentes analyses, nous pouvons aboutir au profil type suivant des travailleurs occupés de manière clandestine ou non dans des professions liées aux activités domestiques :

Tableau 16 : Profil type des travailleurs occupés dans des professions liées aux activités domestiques

	Déclaré	Clandestin
Sexe	Féminin	Féminin
Origine (par région)	Europe du Sud	Amérique du Sud/Latine
Age	40 ans	38 ans
Etat Civil	Marié	Célibataire
Salaire horaire médian	18.5 Frs	12.7 Frs

Ces deux portraits types sont très différents l'un de l'autre. Les différences quant au salaire, à l'état-civil et à l'origine impliquent d'importantes nuances à intégrer dans notre analyse. Les clandestins sont, de façon générale, dans une situation beaucoup plus fragile que les travailleurs déclarés. En effet, leur situation illégale, l'éloignement de leur pays et leur faible salaire peuvent rapidement les mettre dans des situations très précaires.

CHAPITRE 4 : Constats et conclusions

Dans cette dernière partie du rapport, nous allons résumer les informations collectées tout au long de notre analyse sur la situation du travail clandestin domestique à Genève. Pour ce faire, nous allons nous intéresser plus spécifiquement aux motivations financières qui peuvent inciter les employeurs et les employés à entrer dans l'économie souterraine après quoi nous énumérerons des recommandations visant à lutter contre la prolifération du travail clandestin, notamment dans le domaine des activités domestiques.

Comme mentionné précédemment, nous ne donnerons pas une solution « toute prête » pour éradiquer le travail domestique clandestin, ni une politique à choisir dans ce domaine. Cette décision appartient au gouvernement ou au peuple. Nous nous contenterons d'énumérer quelques pistes sans chercher à les approfondir ce qui ne constituait d'ailleurs pas l'objet de notre mandat.

Si l'on s'intéresse tout d'abord à la situation des employeurs qui ont recours au travail clandestin, la figure 17 permet rapidement de saisir les incitations financières qui peuvent permettre de comprendre, sans le justifier pour autant, ce type de comportement. En partant du principe que l'employeur qui opère dans le secteur officiel supporte des charges sociales représentant environ 16% du salaire brut versé à l'employé (taux confirmé par l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail pour le secteur du nettoyage à Genève⁴), on constate que le coût brut du travail subi par un employeur dans le secteur officiel dépasse de 69% celui de l'employeur qui engagerait un travailleur clandestin !

En effet, si l'on se base sur le montant médian des rémunérations versées dans les deux secteurs considérés, le coût brut horaire du travail supporté par l'employeur passe de 12.7 CHF à 21.5 CHF. L'employeur « économise » donc 8.8 CHF de l'heure en choisissant l'option du travail au noir.

Sachant que l'amende maximale susceptible d'être infligée à l'encontre des employeurs en situation illégale (cf. art. 23 al. 4 de la LSEE - Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers), s'élève à 5'000 CHF (l'amende moyenne étant, selon les données disponibles, de 1'576 CHF), il est évident que ce risque est rapidement « amorti ». En effet, après 179 heures de travail effectuées aux conditions de rémunération médianes propres aux activités clandestines, l'employeur qui choisit l'illégalité est gagnant par rapport à une situation déclarée. Si nous incluons encore dans ce calcul, très simple mais très révélateur, le fait que la probabilité annuelle moyenne de se faire détecter en situation illégale ne s'élève qu'à 1.68% seulement, le recours à cette forme de travail devient encore plus attractif pour les employeurs. Ce taux de 1.68% a été obtenu en l'occurrence à partir des données de l'enquête

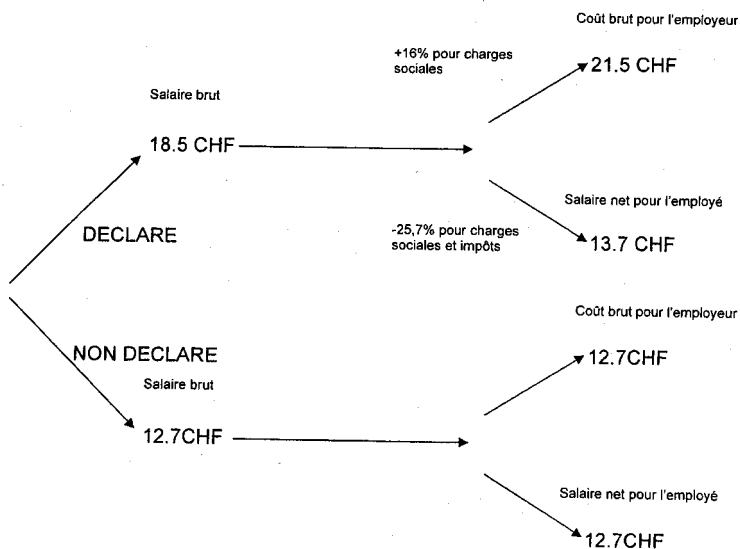
⁴ Pour une personne non qualifiée.

menée par la CEPP qui a permis de révéler qu'il y a eu à Genève, durant la période allant de 1999 à 2001, 1'304 employeurs sanctionnés au total ce qui représente une moyenne annuelle de 435 employeurs découverts. Si l'on tient compte de surcroît que, selon nos estimations, 25'949 ménages emploient des travailleurs clandestins à Genève, nous obtenons finalement une probabilité de détection (P) que nous avons déterminée en effectuant l'opération suivante :

$$P = \frac{\text{Moyenne des cas}_{1999-2001}}{\text{Employeurs}_{2001}} = \frac{\frac{1}{3} \cdot 1'304}{25'949} \cong 1.68\%$$

Si nous supposons que la probabilité de se faire détecter en situation illégale est distribuée de manière totalement aléatoire et que le montant de l'amende maximum reste fixé à 5'000 CHF, on peut en déduire qu'un employeur se trouve dans une situation gagnante après avoir employé un travailleur clandestin pour trois heures seulement !

Figure 17 : Coût brut du travail et rémunérations brute et nette de l'emploi clandestin



La figure 17 nous rappelle également, de manière fort utile au demeurant, qu'en cas de légalisation du travail domestique clandestin, le nombre d'emplois offerts à Genève dans ce

domaine risque fort de diminuer car la demande manifeste sans aucun doute une certaine élasticité par rapport au coût du travail⁵ même s'il n'est pas possible, en l'état de nos données, de l'estimer de manière précise. Mais même en supposant une élasticité-prix de la demande de travail domestique relativement faible, de -0,4 seulement, l'accroissement de 69% du coût brut du travail pourrait entraîner une diminution de plus de 27% du volume d'emplois recensés dans ce secteur !

Du côté de l'employé qui se trouve dans une situation de clandestinité (subie et non pas choisie comme dans le cas de l'employeur), il convient tout d'abord de relever que, compte tenu de la nationalité des clandestins occupés dans les activités domestiques, l'obtention d'un permis de travail tient quasiment de l'impossible ; même les ressortissants de pays européens, comme la Hongrie ou l'Ex-Yougoslavie, ne sont pas concernés par les accords bilatéraux actuels. Les situations de détresse vécues dans certaines régions d'Afrique ou d'Amérique du Sud sont telles que les ressortissants de ces pays sont prêts à tout pour quitter les conditions dans lesquelles ils vivent. Une fois arrivés en Suisse, leur priorité est de trouver un emploi leur permettant de subvenir à leurs besoins quotidiens.

S'il semble évident que ces individus souhaiteraient avoir un permis de travail afin de pouvoir légaliser leur situation et espérer obtenir un salaire horaire plus élevé, il n'est pas certain qu'ils soient désireux d'être déclarés aux assurances sociales et de payer des impôts ! En effet, la figure 17 permet de constater que le salaire horaire net d'un employé déclaré est, en fin de compte, quasiment identique à celui d'un employé non déclaré si l'on tient compte de l'ensemble des charges sociales et fiscales qu'il doit acquitter. Selon les estimations effectuées par l'OCIRT pour un employé non qualifié occupé dans le secteur du nettoyage, ces charges s'élèvent à 25,7% de la rémunération brute versée par l'employeur.

Dans ces conditions, il n'est pas non plus certain qu'une légalisation du travail clandestin permette réellement de réduire significativement le nombre d'employés au noir. Evidemment, ce raisonnement est susceptible de changer si nous considérons les avantages procurés par les cotisations payées au titre des assurances sociales (AVS/AI/AC) qui sont à l'origine de revenus ultérieurs. La réponse à cette question dépend en particulier du fait que les personnes raisonnent à partir de leur salaire immédiat ou qu'elles basent au contraire leurs décisions, comme elles devraient le faire en principe, sur leur flux de revenus inter-temporels. Pourtant, on peut légitimement penser que les personnes qui se trouvent aujourd'hui dans une situation de forte précarité manifestent une très forte préférence pour le présent ce qui les conduirait à appliquer un taux d'escompte très élevé sur tous les revenus susceptibles d'être obtenus dans un avenir relativement lointain. De surcroît, même si l'employé est potentiellement indifférent entre une situation déclarée et non déclarée (compte tenu du fait que son salaire net est

⁵ C'est en tous les cas ce que suggèrent les résultats que nous avons obtenus à la section 3.2 de notre étude relative au lien entre le salaire horaire et la demande de travail.

quasiment le même dans les deux situations), il est possible qu'il s'oppose en fin de compte à ce que son salaire soit déclaré aux assurances sociales et à l'administration fiscale, surtout si l'on considère que la demande d'heures de travail domestique est susceptible de diminuer en raison de l'accroissement du coût brut du travail subi par l'employeur.

Il existe donc manifestement une communauté d'intérêt entre les employeurs et les employés pour adopter un comportement de resquille face à la collectivité. Cela signifie donc qu'une légalisation des travailleurs clandestins ne contribuerait pas nécessairement à faire diminuer le travail au noir.

Sur la base de ces quelques constatations, nous pouvons énumérer, sans les commenter en détail, une série de recommandations visant à réduire le recours à des emplois domestiques clandestins en combinant des mesures de sensibilisation, d'incitation et de répression. Elles devraient être articulées autour de quatre axes principaux :

- allègements administratifs au niveau des assurances sociales ;
- accroissement des compétences de contrôle des services cantonaux ou des commissions cantonales de contrôle ;
- mise en réseau des données administratives et devoir de communication des résultats des contrôles d'employeurs ;
- renforcement des sanctions.

Toutes ces mesures possibles doivent également s'accompagner d'une campagne d'information visant à sensibiliser les acteurs économiques impliqués.

Diverses méthodes peuvent être utilisées, du côté des employeurs, pour diminuer l'attrait du travail clandestin. En particulier, il conviendrait :

- d'appliquer une politique de contrôle des employeurs plus ciblée, grâce notamment aux constatations que nous avons élaborées au cours de ce mandat.
- D'adopter un système d'amendes qui prenne mieux en compte les gains que les employeurs sont susceptibles de réaliser et qui sont liés notamment au non paiement des assurances sociales et à la faible probabilité de détection. De ce point de vue, force est de reconnaître que la peine appliquée à l'encontre des employeurs qui est encore limitée actuellement à 5'000 CHF est sans commune mesure par rapport à la sanction susceptible de frapper les employés placés sous la menace d'une expulsion immédiate.
- De rendre l'employeur co-responsable de l'amende appliquée à l'employé clandestin.

Dans le même temps, il conviendrait d'adopter des mesures visant à inciter les employeurs à déclarer leur personnel domestique (avec ou sans statut légal). Pour ce faire, il conviendrait notamment de :

- proposer des mesures visant à faciliter le paiement des cotisations sociales de tous les employés domestiques ;
- mieux informer la population sur les sanctions en cas de recours à des employés domestiques, clandestins ou non déclarés ;
- tenir compte, dans le montant de l'amende, du paiement ou du non-paiement des cotisations sociales ;
- proposer des déductions fiscales pour les employeurs qui engagent et déclarent des travailleurs domestiques (clandestins ou non).

Avant de choisir une politique pour lutter contre l'existence et surtout la prolifération des travailleurs clandestins domestiques, il conviendrait de prêter attention aux facteurs suivants :

- Une politique de régularisation doit s'accompagner d'une politique d'intégration sociale forte pour les individus concernés, ainsi que la possible venue de membres de leur famille ; elle doit être correctement préparée et accompagnée de mesures de lutte efficace contre une nouvelle prolifération de travailleurs clandestins. Le rôle des anticipations (attente que la même amnistie se reproduise dans un futur proche) ne doit pas être négligé dans l'estimation de la portée d'un pareil choix.
- L'acceptation des bilatérales va certainement faciliter l'accès au marché du travail pour tous les ressortissants européens ; mais nous pensons que cette ouverture aux pays européens va parallèlement fermer tout espoir d'obtenir une autorisation de travail pour les ressortissants de pays non européens. Il est donc probable que la pression du côté de l'offre de travail clandestin s'en trouve renforcée d'autant.
- Il existe une multitude de facteurs exogènes qui incitent les travailleurs clandestins à vouloir quitter leur pays (pauvreté, inégalité et insécurité). La politique mise en œuvre par le canton de Genève ne peut évidemment pas influencer les conditions de vie dans ces pays ou diminuer la motivation de ces individus à quitter leur patrie pour tenter leur chance sous d'autres cieux. Il n'en reste pas moins que, de manière générale, la politique d'aide au développement économique peut jouer un rôle non négligeable pour réduire la pression qui se manifeste du côté de l'offre de travail clandestin, même si, de ce point de vue, l'action du seul canton de Genève est manifestement très limitée. En revanche, la politique cantonale peut agir du côté de la demande, pour réduire les incitations à recourir à ce type de travail, et diminuer l'attrait du canton de Genève pour les travailleurs clandestins à la recherche d'une destination sûre.
- Une centralisation des procédures ouvertes à l'encontre des acteurs du monde domestique clandestin permettrait à l'Etat de traiter plus rapidement et plus équitablement la situation de l'économie domestique clandestine.

Bibliographie

- Byrne-Sutton, P., « Sans-papiers » *Quelle situation à Genève ?*, Université de Genève, Genève, novembre 2003.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), *Emploi clandestin: quelles sanctions?*, mai 2003.
- Guyaz, J., Economie : Sortir de l'ombre le travail au noir, *Domaine Public*, #1428, Lausanne, mai 2000.
- Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)*, décembre 2003.
- OCDE, L'emploi dissimulé, *Perspectives de l'emploi 1986*, Paris, 1986, pp. 72-87.
- OCDE, Mesurer l'économie souterraine, *Cahiers Statistiques*, Paris, numéro 5, janvier 2003, pp.1-8.
- Schneider, F., Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2001, 2(4), pp. 425-439.
- Schneider, F., Ernste, D.H., Shadow Economies: Size, Causes and Consequences, *Journal of Economic Literature*, 2000, vol. 38, pp. 77,114.
- Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), *Pour mettre au jour l'économie de l'ombre*, Genève, août 2003.
- Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), *Régularisons les sans-papiers et le secteur de l'économie domestique*, Genève, août 2003.
- Valli, M., *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne*, Municipalité de Lausanne, mars 2003.
- Weck-Hannemann, H., Pommerehne, W.W., Frey, B.S., *Die heimliche Wirtschaft – Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz*, Haupt Verlag, Berne, 1986.