

Date de dépôt : 20 avril 2020

Réponse du Conseil d'Etat à la question écrite urgente de M. André Pfeffer : Papyrus : bilan intermédiaire en double teinte

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 13 mars 2020, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

L'opération Papyrus annoncée publiquement le 21 février 2017, après une phase préliminaire de test en cours depuis 2015, a permis de régulariser 2314 personnes au 15 novembre 2019, 2390 au 31 janvier 2020.

Sur les 3181 dossiers déposés, seuls 2% (47 sur 2407) ont été refusés et 774 sont toujours en cours de traitement.

A ce jour, sauf à considérer que le pré-tri, réalisé par les organisations actives dans la défense des droits des étrangers et membres du Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève, a permis une évaluation stricte par les autorités des personnes en situation irrégulière ne répondant pas aux exigences du projet Papyrus, force est de constater que ce projet a consisté en une régularisation collective.

Pour parvenir à ce résultat, le syndicat SIT a mis en place un système de procurations émises par les migrants visant à bloquer les renvois des personnes sans statut légal ou, du moins, à rallonger les délais entre une hypothétique arrestation et un renvoi. Le rapport décrit précisément la fourberie avec laquelle les autorités judiciaires et exécutives ont cautionné l'implantation du système des procurations. Entre 2001 et 2006, ce seront 4000 procurations qui seront émises. Le Conseil d'Etat lui-même déclare en 2002 n'avoir ni la volonté ni les moyens de traquer les personnes sans statut légal. Il établit même une circulaire à l'attention de la police afin que dans les cas d'interpellation l'OCPM puisse aménager un éventuel renvoi. Cette politique se basant sur une interprétation extensive du critère d'« extrême

gravité » contenu dans l'art. 31 OASA, que certains partis politiques avaient jugé non conforme à l'esprit et à la lettre de la loi, n'a pas tari la source du séjour clandestin mais l'a encore alimenté de 1000 unités supplémentaires entre 2006 et 2010.

Le rapport d'évaluation du projet pilote Papyrus effectué sur une période relativement courte (86% de l'échantillon régularisé entre 2017 et 2019) n'a pas permis d'effectuer une évaluation directe de la potentielle existence d'un appel d'air. Il constate que la régularisation en tant que telle a produit une influence positive sur la mise en conformité des relations d'emploi et que les employeurs concernés ont davantage tendance à se mettre en conformité avec la loi qu'à se séparer de leurs employés régularisés.

En effet, 13% des sondés ont admis avoir perdu l'un ou l'autre de leurs emplois à cause de la procédure de régularisation.

Il est à relever que seules 239 personnes régularisées ayant obtenu un permis B ont fait l'objet du rapport d'évaluation, soit 10% des dossiers régularisés (239/2407). Le rapport précise que la moitié des contacts fournis par les partenaires associatifs et syndicaux n'ont pas pu être atteints ou ont refusé de participer par manque de disponibilité, et 15% des entretiens fixés ont été annulés ou déplacés pour ces mêmes motifs. Le tout ne peut que laisser planer un doute sur la qualité des données ayant servi à l'évaluation du projet pilote Papyrus.

En résumé, nous apprenons que 80% des répondants régularisés ont achevé l'école secondaire, une haute école ou l'université, que 66% étaient salariés dans leur pays d'origine, que 12% étaient indépendants, et que le volume de travail effectué par les répondants sur le marché de l'emploi genevois s'est révélé difficile à estimer.

Sur les 230 personnes régularisées, 10 n'occupaient aucun emploi, 3 avaient récemment perdu leur emploi, 4 avaient arrêté de travailler et 3 étaient aux études. Soit un taux d'inactivité de 8,7% (20 sur 230).

L'évaluation précise que le salaire horaire brut pouvait atteindre 9,40 francs de l'heure pour les moins bien rémunérés et un salaire horaire brut médian de 22 francs/heure pour une moyenne de 35 heures travaillées pour les femmes et de 40,9 pour les hommes, soit un revenu médian de 2759 francs, et qu'une majorité de personnes se trouvent à risque de pauvreté.

Les auteurs de l'évaluation relèvent que seul 0,8% de ces personnes ont eu recours à l'aide sociale, alors que 64,3% d'entre elles auraient droit à un subside LAMal. Une des explications réside dans le risque de voir le permis « B OASA » non renouvelé.

Les mêmes auteurs ont utilisé trois méthodes pour évaluer l'indépendance financière, de sorte que la plus favorable au projet a été retenue. En tenant compte uniquement du revenu mensuel net du ménage composé de l'ensemble des salaires nets de ses membres ainsi que des allocations et des subsides reçus, 30% des ménages régularisés ne remplissent pas les critères du projet Papyrus.

Mes questions sont les suivantes :

- **Qu'est-il advenu des 2000 personnes en séjour illégal répertoriées par le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève qui n'ont pas déposé de dossier Papyrus ?***
- **Qu'est-il advenu des 304 sans-papiers non régularisés de l'échantillon témoin ?***
- **Quelles procédures l'Etat a-t-il engagées à l'encontre des employeurs des 27% de répondants régularisés de l'échantillon témoin non déclarés aux assurances sociales ?***
- **Pour quel motif l'Etat a-t-il régularisé des sans-papiers qui ne remplissaient pas tous les critères du projet pilote Papyrus, en particulier 30% de dossiers dont les membres ne remplissent pas la condition de l'autonomie financière ?***

Je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

A titre liminaire, le Conseil d'Etat observe que les questions posées font référence au bilan intermédiaire de l'opération Papyrus qui a fait l'objet d'un premier rapport d'évaluation, rédigé par le professeur Ferro-Luzzi, de l'Université de Genève et de la Haute école de gestion de Genève, et commenté lors de la conférence de presse tenue par le conseiller d'Etat Pierre Maudet, chargé du département de la sécurité et de l'économie (DSE) le 20 février 2018.

Depuis lors, l'opération Papyrus s'est achevée et le projet a fait l'objet d'un rapport d'évaluation final établi par le même mandataire, dont les conclusions ont été rendues publiques à l'occasion d'une conférence de presse organisée le 21 février 2020, en présence des conseillers d'Etat Mauro Poggia et Thierry Apothéloz et du professeur Ferro-Luzzi. Si l'échantillon analysé est forcément plus important et représentatif que celui de 2018, les conclusions de l'évaluation sont également plus complètes et globalement positives. Aucun appel d'air n'a été constaté et les rares sans-papiers qui ont dû faire appel à l'aide sociale, après la régularisation de leur séjour, sont de vraies exceptions, par ailleurs expliquées dans le rapport d'évaluation.

Au demeurant, le projet Papyrus n'a pas été une opération de régularisation collective, dont la Confédération, sollicitée déjà dans les années 90, n'avait d'ailleurs jamais voulu. Il s'est bien agi d'une opération de régularisation individuelle reposant, d'une part, sur le respect de critères stricts définis d'entente avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et, d'autre part, sur un examen individuel des situations présentées effectué sur pièces par l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), chargé, si les conditions étaient remplies, d'émettre un préavis positif transmis au SEM pour approbation et délivrance de l'autorisation de séjour correspondante.

Cela étant, vous voudrez bien trouver, ci-dessous, les réponses aux questions posées :

- ***Qu'est-il advenu des 2000 personnes en séjour illégal répertoriées par le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève qui n'ont pas déposé de dossier Papyrus ?***

Par définition, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de répondre à cette question, dès lors que la procédure mise en place dans le cadre du projet Papyrus prévoyait précisément que les associations de défense du droit des étrangers et les syndicats engagés dans l'opération jouaient un rôle de filtre et ne devaient soumettre à l'OCPM que les cas de sans-papiers répondant aux critères établis pour prétendre à la régularisation de leur séjour par le SEM.

- ***Qu'est-il advenu des 304 sans-papiers non régularisés de l'échantillon témoin ?***

Pour procéder à une étude comparative portant notamment sur les conditions de vie et l'accès aux soins des sans-papiers, le professeur Ferro-Luzzi et son équipe ont sélectionné 3 catégories d'étrangers clandestins : ceux qui avaient déjà fait l'objet d'une régularisation de leur séjour, ceux qui avaient déposé une demande Papyrus et qui étaient dans l'attente du résultat de leur démarche, et ceux qui ne remplissaient pas les critères fixés pour obtenir ladite régularisation. C'est à cette dernière catégorie qu'appartenaient ces sans-papiers non régularisés de l'échantillon témoin.

Cela étant, l'Etat n'a pas connaissance de l'identité des personnes faisant partie des échantillons témoins analysés par le professeur Ferro-Luzzi. Par conséquent, il ne peut pas indiquer ce qu'il est advenu de ces personnes.

- ***Quelles procédures l'Etat a-t-il engagées à l'encontre des employeurs des 27% de répondants régularisés de l'échantillon témoin non déclarés aux assurances sociales ?***

Comme le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le préciser, les employeurs des personnes régularisées ont fait l'objet d'un contrôle systématique. L'occasion leur a été donnée de se mettre en conformité avec leurs obligations tant du point de vue des assurances sociales que des salaires minimaux à respecter. Les employeurs en infraction qui ont refusé de se mettre en conformité ont été dénoncés au Ministère public.

- ***Pour quel motif l'Etat a-t-il régularisé des sans-papiers qui ne remplissaient pas tous les critères du projet pilote Papyrus, en particulier 30% de dossiers dont les membres ne remplissent pas la condition de l'autonomie financière ?***

Tous les sans-papiers qui ont vu leur séjour régularisé par le SEM dans le cadre de l'opération Papyrus ont bénéficié de cette régularisation parce qu'ils remplissaient tous les critères objectifs définis d'entente avec les autorités fédérales, notamment celui de l'indépendance financière. Dans de rares cas, correspondant à des situations très particulières, des personnes ne bénéficiant pas d'une autonomie financière complète ont été régularisées, avec l'accord du SEM, à la condition de respecter un plan de remboursement strict. Ce type de dossiers, clairement identifié, fera l'objet d'un examen spécifique à la première échéance de renouvellement du permis portant sur le respect du plan de remboursement et l'indépendance financière.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS