

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

Les sans-papiers en Suisse en 2015

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, en coopération avec



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

Bâle, le 12 decembre 2015

Les sans-papiers en Suisse en 2015

Rapport final

à l'attention du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)

Auteurs : Michael Morlok, Andrea Oswald et Harald Meier (B,S,S.), Denise Efiornayi-Mäder, Didier Ruedin et Dina Bader (SFM), Philippe Wanner (Université de Genève)

Responsabilité SEM : Brigitte Minikus

Responsabilité B,S,S. : Michael Morlok

Groupe de suivi : Corinne Geuggis, Lionel Kapff, Boiana Krantcheva, Semih Kutluca, Brigitte Minikus, Anna Poschung, Kurt Rohner, Flavia Rüssli et Regula Zürcher Borlat (SEM), Karin Gasser (OFSP), Marcel Heiniger (OFS), Jacqueline Giesbrecht et Emanuel Lauber (OFAS), Pascale Steiner (CFM), Andrea Ernst (SEFRI), Esther Widmer (SECO), Guy Burnens, Bernard Gut / Regina Bühlmann / Alexander Lieb (ASM) / Jeannine Gerber (AOST)

Nous remercions l'ensemble des spécialistes des services des migrations, les centres d'accueil / ONG, les associations patronales, les syndicats, les organes de contrôle du travail au noir, les départements de l'instruction publique et toutes les autres institutions pour les renseignements communiqués dans le cadre des différents entretiens, ainsi que le groupe de suivi, présidé par Brigitte Minikus et Kurt Rohner (SEM), pour sa précieuse contribution. Nos remerciements vont également à Roswitha Petry, pour sa relecture critique des aspects juridiques. Enfin, nous remercions le SEM pour la collaboration constructive établie dans le cadre de cette étude.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Bâle

Tél. : 061-262 05 55, fax : 061-262 05 57, e-mail : contact@bss-basel.ch

Sommaire

Abréviations.....	ii
Résumé	1
1. Introduction.....	3
2. Approche méthodologique.....	5
2.1. Procédure suivie pour les entretiens ciblés cantonaux.....	7
3. La situation juridique et son évolution depuis 2005.....	12
3.1. Droits et devoirs des sans-papiers.....	12
3.2. Evolutions concernant le séjour et l'activité lucrative	15
3.3. Evolution dans le domaine de l'asile et l'aide d'urgence	18
3.4. Particularités cantonales	19
4. Nombre de sans-papiers en Suisse	21
4.1. Estimations collectées dans le cadre des entretiens cantonaux.....	21
4.2. Répartition des sans-papiers dans les cantons.....	25
4.3. Extrapolation à l'ensemble de la Suisse.....	30
4.4. Estimation du nombre de sans-papiers sur la base des décès et des naissances.....	33
4.5. Conclusion concernant le nombre de sans-papiers	35
5. Profil des sans-papiers	36
5.1. Parcours de migration	37
5.2. Origine, sexe et âge des sans-papiers.....	40
5.3. Formation.....	44
6. Marché du travail et assurances sociales.....	46
6.1. Evaluation des entretiens menés dans les cantons	46
6.2. Cas donnant lieu au paiement de contributions AVS.....	52
7. Réglementation des cas de rigueur de sans-papiers	55
7.1. Bases légales.....	55
7.2. Chiffres et évolution	57
7.3. Intégration sur le marché du travail des sans-papiers régularisés	63
8. Sans-papiers de l'UE / AELE	66
8.1. Situation juridique	66
8.2. Evolution du nombre de sans-papiers UE / AELE	68
9. Synthèse des résultats.....	70
Bibliographie	76
Annexe 1 : Liste des institutions interrogées.....	79
Annexe 2 : Questionnaires utilisés pour les entretiens ciblés cantonaux.....	81
Annexe 3 : Autres résultats en lien avec le chapitre 4.....	84
Annexe 4 : Autres résultats en lien avec le chapitre 6.....	86
Annexe 5 : Autres résultats en lien avec le chapitre 7.....	87

Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AVS	Assurance vieillesse et survivants
BEVNAT	Statistique du mouvement naturel de la population
CdC	Centrale de compensation
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CI	Comptes individuels
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LASi	Loi sur l'asile
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LTN	Loi sur le travail au noir
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OFS	Office fédéral de la statistique
OLCP	Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
STATPOP	Statistique de la population et des ménages
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne

Résumé

Le nombre de sans-papiers vivant en Suisse a été établi pour la dernière fois en 2005. Compte tenu de l'évolution du contexte, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a décidé de faire établir une nouvelle étude sur les sans-papiers qui vivent en Suisse.

Mandat et approche méthodologique

L'étude se penche en premier lieu sur le nombre et le profil des sans-papiers. Elle aborde en outre d'autres questions telles que l'accès des sans-papiers au marché du travail, mais aussi l'utilisation et les implications de la réglementation existante concernant les cas de rigueur.

Dans la présente étude, le terme « sans-papiers » désigne les personnes qui séjournent en Suisse sans autorisation de séjour, pendant plus d'un mois et pour une durée non prévisible. Cette catégorie inclut à la fois les personnes qui disposaient auparavant d'un titre de séjour valide et celles qui n'ont jamais reçu une telle autorisation.

Les principales sources d'information sont les 60 entretiens menés dans douze cantons avec les partenaires sociaux et les représentants des autorités cantonales des migrations et des centres d'accueil. A cela s'ajoutent des entretiens avec des spécialistes nationaux de la Confédération et des organes intercantonaux, ainsi que des données issues du système d'information central sur la migration (SYMIC), des comptes AVS individuels, de la statistique de la population de l'Office fédéral de la statistique (OFS). La combinaison des différentes sources a permis la comparaison et la plausibilisation des données.

Résultats

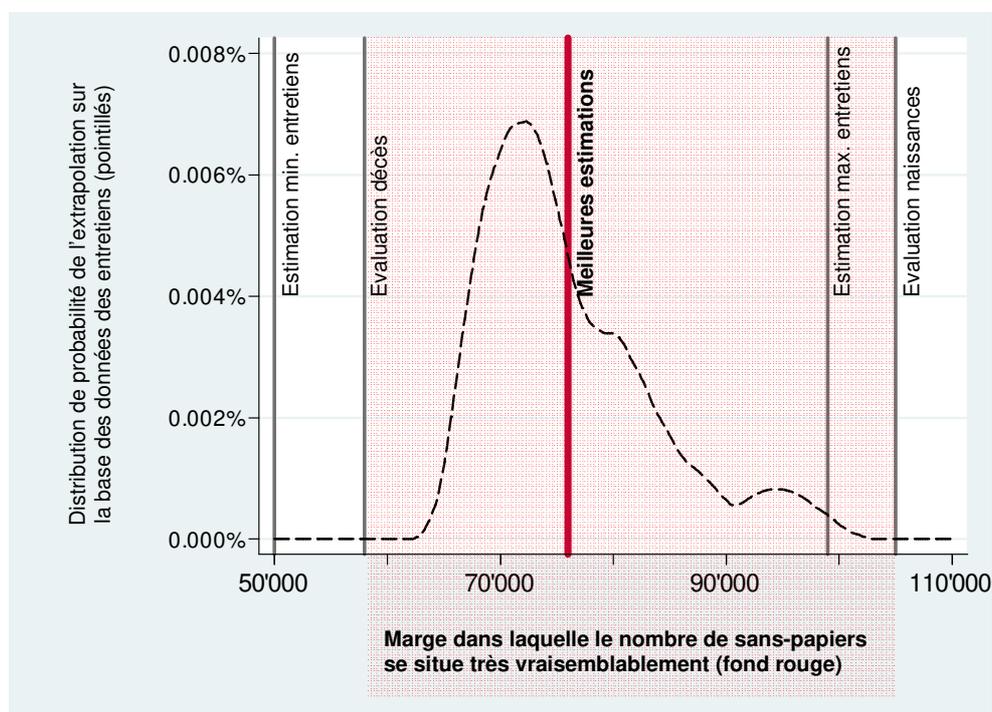
Sur la base des données recueillies dans le cadre des entretiens et des évaluations des statistiques des décès et des naissances, il a été estimé que le nombre de sans-papiers (hors ressortissants de l'UE / AELE) doit se situer entre 58 000 et 105 000. Le nombre le plus probable calculé à partir des déclarations des spécialistes est de 76 000 (cf. illustration 1). La question de savoir s'il existe ou non des « sans papiers de l'UE / AELE » a fait débat. Les évaluations ayant été très divergentes sur ce point, elles n'ont pas pu être utilisées pour l'extrapolation à l'ensemble de la Suisse.

Près des deux-tiers des sans-papiers sont entrés en Suisse comme *clandestins* ou comme touristes, tandis qu'un cinquième ont été déboutés de l'asile ou sont restés en Suisse après expiration de leur permis B ou C. La majorité des sans-papiers sont

en Suisse depuis plusieurs années. Selon les spécialistes, neuf sur dix adultes travaillent ; la moitié dans les ménages privés.

En 2014, 391 sans-papiers ont vu leur séjour régularisé dans le cadre de la réglementation des cas de rigueur (contre 428 en 2013). Beaucoup sont bien intégrés professionnellement et socialement, ce qui leur permet de trouver leur place dans la société. On n'évoque ni carrière fulgurante ni problèmes graves pour ces personnes.

Illustration 1 Evaluations du nombre de sans-papiers en Suisse



Remarque : la distribution de l'extrapolation (en pointillé) montre la fréquence d'estimation d'un nombre de sans-papiers donné (distribution de probabilité).

1. Introduction

Les sans-papiers occupent une place importante dans les débats entourant la politique de migration de la Suisse, qu'il s'agisse de leur nombre ou de leur situation dans différents domaines de la vie. Ils s'inscrivent dans un contexte de migration influencé ces dernières années par des évolutions politiques, réglementaires et socio-économiques majeures, parmi lesquelles l'extension de la libre circulation des personnes et – depuis l'adoption de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » – la remise en question de ce principe, la réforme de la loi sur les étrangers, les accords de Schengen, l'introduction d'une nouvelle réglementation des cas de rigueur pour que les jeunes puissent effectuer un apprentissage professionnel, la situation économique en Europe du Sud et enfin les récents flux de réfugiés.

Le nombre de sans-papiers vivant en Suisse a été recensé pour la dernière fois en 2005¹. Compte tenu de l'évolution du contexte, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a décidé de commander une nouvelle étude sur les sans-papiers qui vivent en Suisse. Son objectif explicite n'est pas d'élaborer des mesures ni de formuler des recommandations : il s'agit plutôt de créer, à l'aide des données collectées et analysées dans le cadre du projet, une base d'informations actualisées pouvant être utilisée pour poursuivre les discussions. L'étude se penche en premier lieu sur le nombre et le profil des sans-papiers. Elle aborde en outre d'autres questions telles que l'accès des sans-papiers au marché du travail (et les éventuelles cotisations aux assurances sociales prises en compte dans les charges salariales), mais aussi l'utilisation et les implications de la réglementation existante concernant les cas de rigueur. Selon l'axe d'intérêt du SEM, l'étude couvre ainsi des domaines choisis de la vie des sans-papiers et laisse de côté d'autres thèmes qui ont fait l'objet d'études précédentes.

Cette nouvelle enquête a donné l'occasion de procéder à quelques modifications et compléments d'ordre méthodologique : des entretiens ciblés ont ainsi été menés dans douze cantons (contre six en 2005) pour élargir la base d'informations. En outre, des analyses quantitatives ont cette fois été effectuées à partir de données du SEM, de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et de la Centrale de compensation (CdC). La combinaison de différentes méthodes est un moyen de tester la pertinence des analyses. Il convient néanmoins de souligner dès à présent que

¹ Cf. Longchamp et al. (2005). D'autres études, cette fois non axées sur le nombre de sans-papiers, ont été commandées par la Commission fédérale des migrations (Efionayi et al. 2010) et par l'Office fédéral de la santé publique (Rüefli et Huegeli 2011).

l'approche décrite ne permet pas de contourner la difficulté majeure posée par les enquêtes sur les sans-papiers – à savoir le manque de données et d'informations fiables sur le groupe étudié. C'est pourquoi il est essentiel, dans le présent rapport, d'identifier clairement le degré d'imprécision et les marges de fluctuation.

Le flou commence au niveau de la définition du terme « sans-papiers » : contrairement à une idée fausse très répandue, il ne désigne pas des personnes dépourvues du passeport de leur pays d'origine. Beaucoup de sans-papiers disposent en effet de papiers d'identité. Mais la délimitation de ce terme fait débat jusque dans les milieux spécialisés puisqu'il n'en existe aucune définition légale exhaustive et précise². Dans la présente étude, le terme « sans-papiers » désigne les personnes qui séjournent en Suisse :

- sans autorisation de séjour,
- pendant plus d'un mois,³ et
- pour une durée non prévisible.

Cette catégorie inclut à la fois les personnes qui disposaient auparavant d'un titre de séjour valide et celles qui n'ont jamais reçu une telle autorisation. Conformément à la définition utilisée, sont également sans-papiers les personnes dont la demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire mais qui continuent cependant de séjourner en Suisse. Sauf mention contraire, nous nous référons toujours aux ressortissants de pays tiers (c'est-à-dire situés hors de l'UE / AELE).

Le présent rapport est structuré comme suit : le chapitre 2 décrit l'approche méthodologique, tandis que le chapitre 3 donne un premier aperçu de la situation juridique des sans-papiers. Le chapitre 4 présente ensuite différentes estimations du nombre de sans-papiers dans les cantons ainsi que dans l'ensemble de la Suisse. Le chapitre 5 dresse le profil des sans-papiers en fonction de leur parcours de migration, de leur origine, de leur durée de séjour et d'autres caractéristiques. La suite du rapport traite de la situation sur le marché du travail et de l'accès aux assurances sociales (chapitre 6), mais aussi de la réglementation des cas de rigueur (chapitre 7). Le chapitre 8, pour sa part, est consacré aux sans-papiers en provenance

² La notion de sans-papiers est apparue dans les années 1970 dans le cadre des premiers mouvements sociaux en France et s'est imposée aujourd'hui dans le champ scientifique et politique. Dans les pays anglophones, on utilise couramment les termes *undocumented migrants* et *irregular migrants*.

³ Afin de garantir la comparabilité avec les études précédentes, nous reprenons ici la délimitation temporelle d'un mois. Nous tenons toutefois à signaler que cette période, qui ne correspond à aucune durée de visa ni obligation d'assurance, aurait également pu être fixée à trois mois.

des pays de l'UE / AELE. Enfin, le chapitre 9 propose une synthèse des résultats des différentes analyses.

2. Approche méthodologique

Les publications de recherche recensent différentes méthodes visant à évaluer le nombre de sans-papiers (l'état de la recherche dans ce domaine est résumé par exemple dans le rapport de la Commission européenne [cf. Jandl 2008]). Une distinction fondamentale peut être opérée entre, d'une part, les méthodes fondées sur les bases de données existantes et, d'autre part, les méthodes qui génèrent de nouvelles informations via des enquêtes ad hoc. Les deux approches comportent des difficultés spécifiques :

- *Evaluation des statistiques existantes* : il n'existe aucun relevé statistique permettant d'identifier directement les sans-papiers. Leur nombre est obtenu de manière approximative en combinant différentes sources de données, ce qui entraîne une marge d'imprécision. Les données utilisées recouvrent par ailleurs, selon le type de statistiques concerné, des sous-catégories plus ou moins réduites au sein du groupe des sans-papiers, la part de ces sous-catégories dans la population totale devant ensuite être estimée à son tour.
- *Entretiens ciblés* : l'évaluation du nombre de sans-papiers et de leurs caractéristiques est un exercice délicat même pour les professionnels. Les réponses de ces derniers sont influencées par les études existantes, tandis que leur ancrage institutionnel et leur position politique peuvent également entrer en ligne de compte. Les catégories de personnes qui se manifestent rarement auprès des centres de consultation ou des autorités sont en outre difficiles à recenser et par conséquent sous-représentées dans les réponses.

La combinaison de diverses méthodes et sources d'informations ne supprime certes pas les difficultés mentionnées, mais elle atteste de la pertinence des résultats et permet une triangulation de l'estimation. La présente étude s'appuie donc sur différents instruments quantitatifs et qualitatifs :

- des entretiens menés dans douze cantons avec les représentants des autorités cantonales des migrations et des centres d'accueil⁴ pour les sans-

⁴ Presque toutes les grandes villes de Suisse ont vu la mise en place, ces dernières années, de centres de consultation (services spécialisés consacrés aux sans-papiers ou proposant plus généralement

papiers, les organisations patronales et syndicales, les organes de contrôle du travail au noir ainsi que les départements de l'instruction publique ;

- des entretiens avec des spécialistes nationaux de la Confédération et des organes intercantonaux, des membres de la société civile et des chercheurs en droit ;
- l'analyse de données issues du système d'information central sur la migration (SYMIC), des comptes AVS individuels, de la statistique de la population et des ménages (STATPOP) ainsi que de la statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT).

Les entretiens *cantonaux* constituent la principale base d'informations et sont analysés de manière systématique dans la suite du présent rapport (cf. liste des interlocuteurs en annexe 1). Pour les explications fournies plus bas dans ce chapitre, nous nous concentrons donc sur la procédure suivie lors des entretiens ciblés cantonaux. Les entretiens ciblés *nationaux* (également en annexe 1) ont permis, pour leur part, de collecter des informations contextuelles importantes qui ont influé sur l'élaboration des outils d'enquête et sur l'interprétation des résultats ; dans le rapport, les informations recueillies ne sont cependant pas présentées selon une grille prédéfinie. Cette approche repose sur la thèse selon laquelle le nombre et les caractéristiques des sans-papiers sont plus aisés à déterminer au niveau cantonal qu'au niveau national.

Les analyses quantitatives, pour finir, sont décrites directement dans les chapitres pertinents sur le plan thématique, à savoir aux sections 4.4 (Estimation du nombre de sans-papiers sur la base des décès et des naissances), 6.2 (Cas donnant lieu au paiement de contributions AVS) et 7.3 (Intégration sur le marché du travail des sans-papiers régularisés). Dans le cadre de l'étude, d'autres stratégies d'évaluation ont été envisagées, qui ont cependant dû être abandonnées après des vérifications complémentaires⁵.

des prestations aux immigrants) et parfois de services de soins ambulatoires. Une liste actualisée est disponible sur le site www.sans-papiers.ch, à la rubrique « Collectifs par canton ».

⁵ Une extrapolation à partir des statistiques de la police et de celles de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie a été exclue après concertation avec les spécialistes des statistiques de SASIS et de la Suva. En effet, soit il est impossible d'identifier les sans-papiers parmi ces données, soit il reste difficile de préciser la part que représentent les personnes identifiées dans le nombre total de sans-papiers. L'alignement des données des établissements scolaires et de STATPOP ainsi que de STATPOP et du SYMIC a été testé puis rejeté : les différences entre ces bases de données ne peuvent pas être utilisées pour estimer la population de sans-papiers car un trop grand nombre de facteurs d'influence peuvent également agir sur les écarts entre les statistiques.

De manière générale, la présente étude se distingue des précédentes par le fait que des entretiens ciblés ont été effectués dans près de la moitié des cantons (Longchamp et al. : six cantons) ; le nombre d'entretiens par canton est en revanche plus réduit. Par ailleurs, ces entretiens ciblés ont été complétés par des analyses quantitatives fondées sur des statistiques existantes. Il est important de signaler ici que la comparaison des résultats de différentes études doit prendre en compte les modifications éventuelles du contexte, mais aussi de la méthode d'enquête et des définitions : la présente étude traite ainsi séparément les informations portant sur les personnes de l'UE / AELE et celles sur les ressortissants de pays tiers, tandis que ces catégories étaient regroupées dans les précédentes études.

2.1. Procédure suivie pour les entretiens ciblés cantonaux

Choix des douze cantons étudiés

Des entretiens ont été menés dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg, de Genève, des Grisons, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, du Valais, de Vaud et de Zurich. Ils ont permis d'étudier la situation dans douze cantons représentant au total 79 %⁶ de la population suisse et couvrant les trois régions linguistiques.

Le choix des cantons a été effectué par le SEM. L'équipe de projet a ensuite vérifié s'il englobait bien à la fois des cantons où l'on présume une faible proportion de sans-papiers dans la population totale et d'autres présentant une proportion élevée. La vérification réalisée en début de projet sur la base des indications figurant dans l'étude de Longchamp et al. (2005) a mis en évidence que cette condition essentielle pour une extrapolation valide était remplie⁷. Ce constat s'est confirmé à la fin du projet grâce aux données des entretiens menés dans douze cantons et aux estimations réalisées pour les autres cantons (cf. Tableau 1).

⁶ Calcul effectué par rapport à la population résidante permanente au 31.12.2014 (OFS STATPOP).

⁷ Le rapport de gfs indique que la proportion de sans-papiers dans le canton est fortement influencée en particulier par le revenu cantonal et la proportion d'étrangers. C'est sur la base de leurs caractéristiques concernant ces deux facteurs que les cantons ont été classés dans les trois catégories « proportion élevée », « proportion moyenne » et « proportion faible » de sans-papiers.

Tableau 1 *Aperçu du choix des cantons étudiés*

Proportion estimée de sans-papiers (nombre de personnes sans-papiers pour 1'000 habitants)	Cantons étudiés	Cantons non étudiés
Proportion élevée (plus de 8,0 ‰)	GE, BS, VD, ZH	JU, NE, NW, SH, ZG
Proportion moyenne (2,5-8,0 ‰)	AG, BE, FR, TG	AR, AI, BL, GL, SO
Proportion faible (moins de 2,5 ‰)	GR, SG, TI, VS	LU, OW, SZ, UR

Remarque : répartition fondée sur le nombre de sans-papiers déduit des entretiens (cantons étudiés) ou de l'extrapolation statistique ; cf. section 4.3

Identification des interlocuteurs

Les autorités et les organisations suivantes ont été interrogées :

- services des migrations,
- organisations patronales et syndicales,
- société civile en lien avec les sans-papiers (centres d'accueil, œuvres d'entraide),
- organes de contrôle concernant le travail au noir,
- départements de l'instruction publique.

S'il n'existe généralement dans chaque canton qu'une seule autorité en charge des migrations, un département de l'instruction publique et un organe de contrôle, il a en revanche souvent fallu choisir entre plusieurs institutions pour ce qui est des partenaires sociaux et des organisations de la société civile. La priorité a alors été donnée au centre d'accueil et aux plus grandes associations ; les recommandations des autres interlocuteurs ont également été prises en compte. Le Tableau 2 récapitule le nombre d'entretiens menés.

La recherche d'interlocuteurs s'est avérée longue et compliquée, en particulier dans les cantons comportant un nombre réduit de sans-papiers⁸. Cela s'explique par le fait que bon nombre des institutions consultées étaient peu concernées par le sujet ou ne se sentaient pas en mesure de donner des renseignements sur l'ensemble des sans-papiers. Les départements de l'instruction publique ont été priés de fournir spécifiquement des données sur les enfants sans-papiers scolarisés ; seuls trois des douze cantons disposent de chiffres dans ce domaine et ont pu

⁸ Nous tenons à remercier ici M. Rohner du SEM, Mme Lützelshwab de l'Union patronale suisse, M. Fischer de Travail.Suisse, Mme Obricht de la Société suisse des employés de commerce ainsi que M. Lampart de l'Union syndicale suisse, pour le soutien qu'ils ont apporté à l'équipe de projet dans la recherche des interlocuteurs.

les communiquer (ces informations n'ont par conséquent pas été recensées ni analysées en détail dans le présent rapport).

Tableau 2 Nombre d'entretiens ciblés menés dans les cantons

	Total	Service des migrations	Centre accueil / ONG	Organisat. patronale	Syndicat	Organe de contrôle trav. au noir	Départ. instruct. publique
Argovie	5	1	1	1	(1)	1	-
Bâle-Ville	4	1	1	1	1	-	-
Berne	5	2	1	-	1	1	-
Fribourg	4	1	1	-	1	1	-
Genève	7	1	3	1	1	-	1
Grisons	6	1	1	1	2	1	-
Saint-Gall	4	1	1	-	1	1	-
Tessin	6	1	1	(1)	1	1	(1)
Thurgovie	4	1	1	1	-	1	-
Valais	5	1	1	1	1	1	-
Vaud	5	1	1	1	1	1	-
Zurich	6	1	2	-	1	1	1
Total	61	13	15	8	12	10	3

Remarque : les chiffres entre parenthèses correspondent à des entretiens succincts durant lesquels un petit nombre de questions seulement ont pu être abordées. Un entretien a par ailleurs été comptabilisé en double (pour Zurich et Saint-Gall) car il comportait des informations relatives aux deux cantons. Les entretiens menés avec les départements de l'instruction publique étaient axés sur le nombre d'enfants sans-papiers scolarisés. Dans la plupart des cantons, aucune indication n'a pu être fournie à ce sujet.

Pour couvrir de manière exhaustive les six types d'institutions dans les douze cantons étudiés, il aurait fallu mener 72 entretiens ; en tout, 56 ont eu lieu. Dans quelques cantons, certaines configurations ont fait l'objet de deux voire trois entretiens du fait des spécialisations différentes des organisations concernées⁹. Au total, 61 entretiens ont été réalisés avec 60 personnes (une même personne ayant répondu pour deux cantons).

⁹ Lors de l'analyse, une moyenne a été calculée pour les informations quantitatives issues de ces entretiens afin de garantir l'équilibre entre les institutions interrogées.

Choix des réponses et degrés d'imprécision

Lors des entretiens, les participants ont souligné à de nombreuses reprises qu'il était difficile de procéder aux estimations demandées et que les déclarations comportaient un degré élevé d'imprécision (englobant les inexactitudes et les biais systématiques). De manière générale, les questions quantitatives ont donné lieu à un taux élevé de non-réponse, compris entre 41 % et 87 % en fonction du sujet (cf. Tableau 3). Ce taux est nettement plus faible pour les questions qualitatives. L'équipe de projet a par ailleurs décidé, en appliquant un code prédéfini, de transposer en chiffres un petit nombre de déclarations qualitatives fournies en réponse à des questions quantitatives¹⁰.

Le taux élevé de non-réponse coïncide avec une forte dispersion des réponses au sein du canton (c'est-à-dire avec des évaluations divergentes de la situation cantonale). Ces deux phénomènes ne font que souligner la grande incertitude qui entoure l'ensemble des estimations chiffrées figurant dans le présent rapport.

Tableau 3 Taux de non-réponse et degré d'imprécision

Sujet	Taux de réponse aux questions	Dispersion au sein du canton
Nombre de sans-papiers	46 %	jusqu'à ± 41 %
Profil des sans-papiers	37-59 %	jusqu'à ± 86 %
Marché du travail / assurances soc.	23-33 %	jusqu'à ± 90 %
Nombre de sans-papiers UE / AELE	13 %	-

Remarque : la dispersion sur le sujet des sans-papiers en provenance de l'UE / AELE ne peut être calculée de manière pertinente compte tenu du très faible nombre de réponses recueillies. Cf. exemple d'interprétation de la dispersion dans le Tableau 4.

Les analyses montrent en outre que les réponses ne présentent pas uniquement une dispersion aléatoire, mais que l'on observe aussi des écarts systématiques entre les interlocuteurs en particulier sur l'estimation du nombre de sans-papiers. En moyenne, les estimations des organes de contrôle concernant le travail au noir sont inférieures de 30 % à la moyenne cantonale et celles des services des migrations de 27 %. A l'inverse, les estimations des syndicats se situent 8 % au-dessus de la

¹⁰ La règle de codage suivante a été appliquée : « aucun » a été considéré comme équivalent à 0 %, « pratiquement nul » et « presque aucun » comme équivalent à 5 % ; « (environ) la moitié » comme équivalent à 50 %, « une grande majorité » comme équivalent à 75 %, « presque tous » et « quasiment la totalité » comme équivalent à 95 %, « tous » comme équivalent à 100 %.

moyenne, celles des centres d'accueil 10 % et celles des employeurs 82 %. Ces différences révèlent que les interlocuteurs ont des perspectives contrastées sur le nombre de sans-papiers et sur leur situation. Afin de prendre en considération la diversité des perspectives et les expériences recueillies au contact des différentes catégories de sans-papiers, nous avons établi des moyennes pour les différentes estimations.

Pondération des entretiens

Pour dresser un profil aussi fidèle que possible de l'ensemble des sans-papiers, les calculs tiennent compte du fait que l'estimation provient d'un canton disposant d'une population de sans-papiers importante ou réduite : chaque déclaration quantitative a été pondérée par le nombre estimé de sans-papiers dans le canton de résidence de l'interlocuteur.

Dans le cadre de certains entretiens, la population des sans-papiers n'a pas pu être dépeinte comme un tout. Les personnes interrogées étaient en contact avec une ou plusieurs sous-catégories et ne se sentaient pas en mesure de s'exprimer sur les sans-papiers en général. Dans des cas isolés, la définition utilisée était en outre différente de celle admise dans le présent rapport (cf. chapitre 5, note 41). Les sous-catégories mentionnées correspondent aux profils de sans-papiers établis sur la base de leur parcours de migration (cf. chapitre 5) :

- Décision d'asile négative (asile rejeté / admission provisoire terminée)
- Permis B / C expiré
- Clandestins¹¹ / visa de tourisme expiré, autres catégories

Les entretiens correspondants ont été pris en compte dans les analyses quantitatives relatives au profil des sans-papiers et à leur situation sur le marché du travail dès lors qu'ils portaient sur au moins deux tiers de la population globale des sans-papiers¹².

Lors de l'analyse du nombre de sans-papiers, tous les entretiens ont été pris en considération. Lorsque l'estimation cantonale livrée par les spécialistes concernait uniquement une sous-catégorie de sans-papiers, cette donnée a été mise en relation

¹¹ Le terme « clandestins » désigne les migrants qui sont entrés en Suisse sans documents de voyage en règle et qui sont ensuite restés sur le territoire.

¹² A savoir tous les entretiens concernant notamment les sans-papiers de la catégorie Clandestins / visa de tourisme expiré, cf. Tableau 9.

avec les informations issues d'autres entretiens dans le canton sur la taille relative des différentes sous-catégories afin de parvenir au nombre total de sans-papiers.

3. La situation juridique et son évolution depuis 2005

Ce chapitre décrit brièvement les principales bases légales relatives au séjour et à l'activité lucrative des personnes sans autorisation de séjour. Il mentionne en outre les évolutions enregistrées depuis 2005, date de la dernière publication d'une estimation du nombre de sans-papiers (Longchamp et al. 2005). En ce qui concerne le regroupement familial, les droits des nouveau-nés, les conditions d'un mariage et l'assurance-maladie, on observe différentes évolutions que l'on ne peut toutefois aborder de manière spécifique dans le cadre de cette étude¹³. La jurisprudence relative au séjour des étrangers est évoquée au chapitre 7 sur la réglementation des cas de rigueur. Depuis 2005, il faut noter la publication d'un nombre considérable d'ouvrages spécialisés pertinents pour approfondir cette thématique, que nous ne pouvons qu'effleurer ici. Nous renvoyons en particulier aux ouvrages et articles suivants : Achermann 2015 ; Albrecht 2014 ; Amarelle 2010 ; Kiener et Medici 2014 ; Petry 2013, 2015.

3.1. Droits et devoirs des sans-papiers

Le droit suisse ne prévoit aucune réglementation spécifique pour les sans-papiers car ces derniers n'existent pas (ou ne devraient pas exister) aux yeux de la loi. Cependant, de nombreux droits fondamentaux s'appliquent à toutes les personnes présentes sur le territoire, indépendamment de leur statut de séjour. Cela vaut par exemple pour le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, qui inclut le droit à des soins médicaux de base (art. 12 de la Constitution fédérale [Cst. ; RS 101]) et l'obligation de contracter une assurance-maladie (art. 3 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [LAMal ; RS 832.10]). En principe, les sans-papiers ont également droit à une réduction des primes pour l'assurance-maladie. Par ailleurs, ils sont soumis à l'impôt à la source s'ils perçoivent un revenu.

¹³ Sur de nombreux plans, les conclusions de l'étude menée par la Commission fédérale des migrations – qui couvre un champ thématique plus vaste mais ne porte pas sur l'évolution quantitative – restent d'actualité (Efionayi-Mäder et al. 2010).

En ce qui concerne les personnes exerçant une activité lucrative, le droit du travail et le code des obligations définissent la manière dont les assurances sociales s'appliquent quel que soit le statut de séjour :

- Tous les travailleurs sont assurés à titre obligatoire contre les maladies et les accidents professionnels conformément à la loi sur l'assurance-accidents (art. 1a, al. 1, de la loi fédérale sur l'assurance-accidents [LAA ; RS 832.20]), et ce indépendamment du versement des primes.
- Les sans-papiers sont également tenus de s'assurer pour l'AVS / AI, l'APG et l'AC, ainsi que pour la prévoyance professionnelle (2^e pilier) en fonction des revenus.
- Les employeurs sont tenus d'effectuer l'inscription auprès des services sociaux, y compris pour les salariés sans autorisation de séjour. Ces derniers ont ainsi le droit de percevoir les prestations correspondantes ou, le cas échéant, d'obtenir le remboursement des cotisations AVS versées lorsqu'ils quittent définitivement la Suisse. Ce principe s'applique également lorsque ces cotisations n'ont pas été effectivement acquittées¹⁴.
- Par ailleurs, tous les travailleurs ont, par principe, droit aux allocations familiales cantonales.
- En revanche, les sans-papiers ne peuvent pas percevoir de prestations dans le cadre de l'assurance-chômage et d'allocations pour perte de gain¹⁵ car ils ne sont pas aptes au placement (et ne servent ni dans l'armée ni dans la protection civile).

La Constitution fédérale prévoyant pour tous les enfants un droit à un enseignement de base suffisant et gratuit (art. 19 Cst.), ceux-ci sont tenus de suivre la scolarité obligatoire¹⁶. La Constitution du canton de Genève prescrit même depuis 2012 une formation obligatoire pour tous les jeunes jusqu'à l'âge de la majorité (art. 194 de la Constitution de la République et canton de Genève [Cst-GE ; RS 131.234]).

¹⁴ Le critère déterminant est l'obligation de s'assurer et non le versement effectif des cotisations, dont l'employeur devra si besoin s'acquitter a posteriori si le sans-papier fait valoir ses droits. Les rentes AVS ne peuvent être perçues que sous certaines conditions de délais et dans le cadre d'une convention de sécurité sociale avec le pays d'origine.

¹⁵ Les sans-papiers ont cependant droit aux indemnités journalières pendant le congé de maternité.

¹⁶ En complément du droit ancré dans la Constitution et de l'obligation de suivre un enseignement de base (art. 19 et 62 Cst.), les « Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère » du 24 octobre 1991, édictées par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), ont permis aux cantons de définir des règles claires concernant la scolarité et la protection des enfants sans-papiers déjà scolarisés.

Les ouvrages spécialisés et les rapports officiels indiquent que les droits existants en matière de formation obligatoire et, dans une certaine mesure, post-obligatoire sont (ou peuvent être) revendiqués de manière assez complète dans la pratique, ce qui n'est pas toujours le cas dans d'autres domaines de la vie (BMJ 2012 ; Efonayi Mäder et al. 2010). Cela est probablement dû au fait que quasiment toutes les parties concernées font passer le respect de la scolarisation obligatoire avant les dispositions réglementaires, en appliquant les Recommandations du 24 octobre 1991 adressées aux cantons par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)¹⁷. Cet état de fait peut en partie expliquer que différentes directions cantonales de l'instruction publique aient refusé de transmettre des données relatives à des enfants sans autorisation de séjour ou de confirmer l'existence de telles données¹⁸.

En résumé, les sans-papiers sont loin d'être dépourvus de droits, bien que la revendication de ces droits se heurte dans la pratique à des obstacles, la plupart des personnes sans autorisation de séjour évitant en effet tout contact avec les autorités par crainte d'une expulsion. La protection contre l'expulsion est réservée aux cas exceptionnels, lorsque les autorités ont acquis la conviction qu'un renvoi représenterait pour les personnes concernées un cas de rigueur d'une extrême gravité (cf. chapitre 7) ou en cas de motif de non-refoulement¹⁹. En outre, certains cantons tolèrent un séjour provisoire par exemple pour permettre le règlement d'une procédure judiciaire.

Toutefois, pour des raisons aisément compréhensibles, il n'est généralement guère possible pour les autorités de contrôler le respect par les sans-papiers de leurs obligations en matière de fiscalité, de droit social et autres, leur présence sur le territoire étant la plupart du temps ignorée.

¹⁷ « La CDIP réaffirme le principe selon lequel il importe d'intégrer tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse dans les écoles publiques en évitant toute discrimination. Elle souligne que l'intégration doit intervenir dans le respect du droit de l'enfant au maintien de la langue et de la culture du pays d'origine. » (Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère du 24 octobre 1991)

¹⁸ Selon Petry (2013), le « Règlement d'application de certaines dispositions de la loi sur l'instruction publique » du canton de Genève prévoit par exemple à l'art. 5 : « Le département est tenu d'assurer le secret le plus absolu sur les informations relatives au statut d'élèves en situation irrégulière et à leur famille qu'il pourrait recueillir dans l'accomplissement de sa mission d'instruction scolaire, de formation professionnelle et de protection des mineurs. »

¹⁹ Le principe de non-refoulement fait partie du droit international coutumier et interdit à tout Etat de renvoyer une personne vers un pays où sa vie est menacée.

3.2. Evolutions concernant le séjour et l'activité lucrative

Si le droit d'exercer une activité lucrative suppose un statut de séjour légal, tout séjour autorisé ne donne pas la possibilité de travailler légalement²⁰. Les sans-papiers originaires d'Etats tiers qui exercent une activité lucrative contreviennent ainsi généralement à deux (voire trois) dispositions relatives au séjour et à l'activité lucrative (potentiellement aussi à des dispositions sur l'entrée²¹), ce qui constitue un délit et peut être puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus (cf. art. 115 de la loi fédérale sur les étrangers [LEtr ; RS 142.20]). La peine peut être abandonnée s'il est possible d'expulser directement les personnes concernées.

Il en va autrement des ressortissants de l'UE, qui bénéficient de l'Accord sur la libre circulation et ont le droit d'entrer sur le territoire, d'y séjourner et d'exercer une activité lucrative (cf. chapitre 8 sur ce sujet). Ils peuvent ainsi prendre un travail sans demander un titre de séjour au préalable. Les personnes en recherche d'emploi peuvent elles aussi rester sans formalités durant les trois premiers mois, au terme desquels ils doivent obtenir une autorisation de séjour de courte durée, qui peut être prolongée jusqu'à un an. Les ressortissants UE / AELE exerçant une activité lucrative sont seulement tenus de déclarer leur présence et leur travail, tandis que les personnes sans activité lucrative doivent, en cas de séjour prolongé (au-delà de trois mois), remplir certaines conditions (cf. section 8.1.). Des règles spéciales s'appliquent aux prestataires de services et aux travailleurs indépendants. Le présent document traite ci-après, sauf mention contraire, exclusivement de la situation des ressortissants de pays tiers, soumis à la LEtr et non à l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Concernant l'exercice d'une activité lucrative par les sans-papiers, les nouveautés suivantes, apparues au cours des dix dernières années, sont à mentionner en particulier :

- L'année 2008 a été marquée par l'entrée en vigueur de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir [LTN ; RS 822.41]), qui vise à éviter ou à punir plus sévèrement différentes formes d'activité lucrative non déclarée, abusive et illégale en matière de droit social. La notion de travail au noir n'est cependant pas définie juridiquement et permet par conséquent différentes interprétations (Bolliger et Féraud 2012). Ainsi, seule une petite partie de ce que

²⁰ Les touristes ne disposent par exemple d'aucune autorisation d'exercer une activité lucrative.

²¹ C'est le cas lorsque les personnes issues de pays soumis à l'obligation de visa entrent en Suisse sans les documents de voyage requis ou avec de faux documents.

l'on appelle « travail au noir » est imputable aux sans-papiers. En revanche, l'exercice d'une activité lucrative sans autorisation au regard du droit des étrangers représente forcément du travail au noir ou peut être désigné comme tel, et ce même si l'emploi est déclaré sur le plan social ou fiscal (« travail au gris »).

La mise en œuvre de la LEtr varie selon les cantons en ce qui concerne l'activité de contrôle, l'échange de données, la procédure de décompte simplifiée, etc. Les rapports annuels de surveillance publiés par le SECO ne permettent pas de tirer des conclusions directes sur les sans-papiers²². Le nombre de cas de travail au noir identifiés dépend en outre fortement de l'approche adoptée (contrôles aléatoires ou sur la base de soupçons) et de l'intensité des contrôles effectués. Ce point est intégré à la révision actuelle de la loi, comme mentionné dans le rapport explicatif sur la révision de la LTN (SECO 2015).

- 2008 a également vu l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), qui renforce plusieurs sanctions à l'encontre des sans-papiers. Le séjour illégal et l'exercice illégal d'une activité lucrative peuvent en effet être punis d'une peine privative de liberté allant jusqu'à un an (contre six mois auparavant), tout au moins lorsqu'ils sont intentionnels. Cela vaut par analogie pour l'aide apportée par des tiers. L'emploi illégal de sans-papiers peut entraîner des peines similaires (privation de liberté d'un an au plus) et des amendes nettement plus importantes que dans l'ancienne loi (loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE ; RS 142.209]) : jusqu'à 500 000 francs actuellement pour des activités à but lucratif, contre 5000 francs auparavant.
- L'introduction depuis 2009 du nouveau numéro d'assurance sociale, qui remplace l'ancien numéro AVS, a permis de simplifier l'échange de données personnelles entre les différents services d'assurances et les autorités. La LEtr et la LTN prévoient un renforcement de la fusion des données à des fins de contrôle, de sécurité et de statistiques (DFJ 2012). La transmission de données individuelles entre les services des assurances sociales et les autorités compétentes en matière d'étrangers n'est possible en principe que sous certaines conditions ou sur demande. Sur la question de l'existence et de l'ampleur d'une synchronisation systématique des don-

²² Cf. rapports de surveillance
(www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04190/index.html?lang=fr).

nées, nous avons reçu, lors des entretiens ciblés, des retours divergents voire contradictoires, qui reflètent la diversité des situations et des perspectives (cantonales) des personnes qui se sont exprimées.

- En 2011 est entrée en vigueur l'ordonnance sur le contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique (CTT économie domestique ; RS 221.215.329.4), qui s'est avérée particulièrement importante dans les cantons jusque-là dépourvus de dispositions à ce sujet²³. Cette ordonnance régleme le salaire minimum pour le personnel de maison employé dans les ménages privés et concerne les sans-papiers dans la mesure où ils sont très nombreux à travailler dans l'économie domestique (cf. section 6.1.).

Outre les changements cités, la situation juridique relative à l'exercice d'une activité lucrative a globalement très peu évolué pour les sans-papiers depuis une décennie²⁴. On observe cependant de plus en plus de tensions entre les différents droits, même si une variété de solutions se précise au niveau cantonal et sectoriel (enseignement, santé, travail, etc.) pour traiter le problème des personnes sans autorisation de séjour. Certains cantons ou municipalités ont par exemple pris des dispositions spéciales permettant aux sans-papiers de faire valoir leurs droits sociaux et leurs droits du travail sans risquer d'être directement identifiés et expulsés. De telles mesures se heurtent néanmoins toujours à des obstacles liés au fait que les sans-papiers ne sont pas prévus par la loi. Les conflits d'objectifs entre les contrôles ou les sanctions réglementaires d'une part et la garantie des droits (sociaux) d'autre part ont été mentionnés à de nombreuses reprises dans les entretiens. Ils ne peuvent pas être résolus aisément, comme l'illustrent très clairement la lutte contre le travail au noir et, plus généralement, la fusion des données (cf. DFJ 2012 : 71). Les experts juridiques ont notamment souligné l'importance de l'instauration de « pare-feu » concernant l'échange de données afin de garantir que l'exercice des droits reconnus ne soit pas mis en péril par la transmission des informations aux services des migrations. De tels pare-feu peuvent, d'une part, empêcher que les sans-papiers perdent leur qualité de sujets de droit en raison de leur absence de statut et, d'autre part, leur permettre de faire valoir leurs droits économiques ou sociaux vis-à-vis de tiers (Petry 2015 : 19).

²³ Cf. communiqué de presse sur la prolongation et l'adaptation du salaire minimum dans le CTT pour les travailleurs de l'économie domestique (www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=50934).

²⁴ Le Conseil fédéral a déclaré en 2013 vouloir conserver le statut juridique actuel des sans-papiers (www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2013/2013-02-131.html).

Deux autres évolutions enregistrées depuis 2005 doivent enfin être évoquées : la mise en place du dispositif d'aide d'urgence pour les requérants d'asile déboutés (cf. section suivante) et l'application de la libre circulation intégrale des ressortissants de l'UE-25²⁵ (cf. chapitre 8). Les bases légales et l'évolution de la jurisprudence relative à la légalisation des cas de rigueur sont quant à elles abordées au chapitre 7.

3.3. Evolution dans le domaine de l'asile et l'aide d'urgence

Depuis avril 2004, les requérants d'asile ayant reçu une décision de non-entrée en matière et, depuis janvier 2008, tous les requérants d'asile déboutés sont exclus de l'aide sociale et leur séjour est considéré comme illégal. Ils peuvent percevoir du canton désigné l'aide d'urgence qui revient à toutes les personnes dans une situation de détresse en vertu de l'art. 12 de la Constitution fédérale. Cette aide transitoire comprend une place en foyer et des prestations vitales en nature. Elle est organisée de manière différente selon les cantons en ce qui concerne l'hébergement, les modalités de distribution, les possibilités de mobilité, etc. (Bolliger et Féraud 2010 ; Sanchez-Mazas et al. 2011). Tandis que d'autres sans-papiers (du domaine des étrangers) font rarement appel à l'aide publique, car ils évitent tout contact avec les autorités, environ la moitié des requérants d'asile déboutés, peu nombreux à exercer une activité lucrative, touchent l'aide d'urgence pendant un laps de temps donné. L'an dernier, cette période s'élevait en moyenne à 129 jours (SEM 2015a : 10).

Le régime d'aide d'urgence destiné aux requérants d'asile a, en pratique, donné naissance à un nouveau dispositif consistant à enregistrer ces derniers et à les héberger dans des foyers de secours, des installations de protection civile ou des centres de transit. Les personnes concernées sont ainsi connues des services des migrations bien qu'elles séjournent dans le pays de manière illégale. Pour déterminer l'accueil, l'aide et les soins de santé accordés, les institutions étatiques se fondent sur la distinction entre le domaine de l'asile et le domaine des étrangers – distinction qui découle des bases légales (cf. principe de l'exclusivité de la procédure²⁶). Dans les grandes villes, notamment, on observe également une répartition

²⁵ L'immigration en provenance de Bulgarie, de Roumanie et de Croatie reste à l'heure actuelle contingentée : des restrictions d'admission sont en vigueur jusqu'au 31 mai 2016, tandis que la libre circulation des personnes n'a pas été étendue à la Croatie pour l'instant.

²⁶ Selon ce principe, à moins qu'il n'y ait droit, le requérant ne peut engager de procédure visant l'octroi d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers entre le moment où il dépose une demande d'asile et celui où il quitte la Suisse suite à la clôture définitive de la procédure

correspondante des tâches entre les différentes organisations de la société civile (centres de consultation, aides à la survie, etc.).

La spécialisation institutionnelle s'explique en outre par le fait que les personnes concernées présentent de fortes disparités non seulement du point de vue du droit de séjour, mais aussi en termes de besoin d'assistance compte tenu de leurs caractéristiques sociodémographiques et de leurs situations de vie particulières. Ainsi, si une majorité des sans-papiers du domaine des étrangers exercent une activité lucrative et sont relativement intégrés sur le plan social, de nombreux requérants d'asile déboutés ne trouvent pas de travail, ont en moyenne moins de relations sociales et dépendent par conséquent davantage de l'aide d'urgence. Ces observations ressortent de nos entretiens ciblés et sont confirmées dans les ouvrages spécialisés (Efionayi-Mäder et al. 2010 ; Sanchez-Mazas et al. 2011). Si les autres personnes sans autorisation de séjour sont majoritairement des personnes dans le besoin ou des « travailleurs pauvres », elles ne touchent l'aide sociale ou l'aide d'urgence que dans des cas exceptionnels, notamment en cas de maladie grave ou pour une période de transition jusqu'à un départ planifié.

3.4. Particularités cantonales

En ce qui concerne les particularités cantonales dans les domaines du droit et du traitement des sans-papiers, l'aspect le plus souvent cité est la pratique en matière de cas de rigueur, sur laquelle nous reviendrons plus en détail dans le chapitre 7. Pour le reste, la plupart des personnes renvoient à la loi fédérale en vigueur et aux instructions correspondantes, ainsi qu'au fait qu'il n'existe pas de « réglementations spécifiques » ni de « propositions » pour les sans-papiers. Cette position est défendue notamment par les représentants des autorités qui invoquent une application stricte des bases légales et un niveau élevé de contrôle social et policier, et signalent un nombre restreint de sans-papiers. Il est parfois fait mention de dispositions relevant de l'aide d'urgence pour les sans-papiers « enregistrés ».

La situation se révèle quelque peu différente dans les cantons dotés de grandes villes, où l'on trouve presque partout des centres de consultation avec lesquels les autorités entretiennent un dialogue et conviennent, le cas échéant, de modalités d'accès aux assurances sociales (AVS, assurance-maladie) et à une réduction des primes, de possibilités de revendication de droits vis-à-vis des employeurs, d'un échange de données contrôlé, etc. Il s'agit généralement moins d'instructions offi-

d'asile ou si le renvoi ne peut être exécuté et qu'une mesure de substitution est ordonnée. Cf. www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/f/hb-f2-f.pdf (en allemand).

cielles que d'accords internes, souvent même oraux. Dans les cantons de Genève et de Vaud, où la question des sans-papiers est souvent débattue publiquement, des réglementations allant dans ce sens sont largement connues. Une réglementation quasi officielle (instruction non publiée) prévoit par exemple que les familles avec enfants ne doivent pas être expulsées en cours d'année scolaire ou que les personnes exerçant une activité lucrative peuvent, sous certaines conditions, avoir accès aux tribunaux de prud'hommes sans risquer d'être dénoncées. La Constitution genevoise garantit en outre à tous les mineurs l'accès à une formation (cf. section 3.1.) et les règlements scolaires stipulent que tous les enfants scolarisés sont couverts par une assurance-maladie et bénéficient le cas échéant d'une réduction des primes. Plusieurs cantons et villes ont pris des dispositions similaires, qui ne sont toutefois pas répertoriées de manière systématique dans le présent rapport (cf. également Efionayi-Mäder et al. 2010).

Les contrôles des services de l'emploi prennent également des formes très diverses. L'approche adoptée dépend de l'organisation institutionnelle des organes de contrôle, qui travaillent avec des commissions bipartites ou tripartites, intègrent parfois le contrôle des mesures d'accompagnement et, selon les cas, procèdent exclusivement sur la base de soupçons ou aussi de manière systématique (par sondage). Si, dans certains cantons, le statut de séjour est traité de manière confidentielle par les organes de contrôle, d'autres signalent le moindre doute à ce sujet directement aux services des migrations ou à la police. Différents interlocuteurs soulignent, dans ce domaine, le fait que les contrôles posent des défis plus importants dans les cantons frontaliers que dans ceux de l'intérieur du pays.

4. Nombre de sans-papiers en Suisse

Le présent chapitre aborde la question du nombre de sans-papiers, établi d'après les estimations des spécialistes et des professionnels interrogés dans les cantons (section 4.1) et les facteurs influant sur les effectifs de sans-papiers (section 4.2). Une extrapolation à l'ensemble de la Suisse est par ailleurs donnée (section 4.3). Le chapitre se clôt sur une estimation alternative du nombre de sans-papiers, sur la base des statistiques des décès et des naissances (section 4.4).

Les analyses présentées aux sections 4.1, 4.2 et 4.3 se fondent sur les données communiquées dans le cadre des entretiens, issues le plus souvent de la pratique. D'autres données ont également servi de référence : statistiques sur l'aide d'urgence, demandes d'autorisation pour cas de rigueur, dénonciations, inscriptions scolaires (auprès des autorités ou d'ONG), dossiers de personnes en demande d'aide (centres de consultation, syndicats) ou de patients. Si les estimations des représentants des pouvoirs publics sont plutôt prudentes, fondées sur les cas détectés ou enregistrés (domaine de l'asile), celles des centres d'accueil, des syndicats et des employeurs sont plus généreuses ou reposent sur des extrapolations (cf. section 2.1). Ces écarts sont compensés par la création de moyennes dans la mesure où ils restent proches du nombre effectif de sans-papiers. Les biais systématiques ne peuvent en revanche pas être corrigés (risque de sous-estimation de certaines sous-catégories, peu visibles, p. ex). Nous insistons donc sur le fait que l'interprétation des données doit tenir compte du degré d'imprécision relativement important et du biais systématique des estimations.

4.1. Estimations collectées dans le cadre des entretiens cantonaux

Il a été demandé aux spécialistes et aux professionnels de donner trois estimations du nombre de sans-papiers dans leur canton, dans l'ordre suivant :

- estimation du *nombre minimal* de sans-papiers,
- estimation du *nombre maximal* de sans-papiers,
- *meilleure estimation* du nombre de sans-papiers (nombre le plus probable de leur point de vue).

Ces estimations sont recensées dans le Tableau 4. Comme les autres données présentées dans le présent chapitre, elles concernent uniquement des sans-papiers originaires d'Etats tiers. Une moyenne a été établie pour les cantons dans lesquels plusieurs estimations ont été communiquées. Le canton de Zurich est celui qui présente l'estimation de loin la plus élevée (28 000 sans-papiers). Vient ensuite le canton de Fribourg, avec 20 000 sans-papiers, un nombre qui doit toutefois être

interprété avec la plus grande prudence dans la mesure où il émane d'un seul entretien et où d'autres évaluations laissent penser qu'il est probablement surestimé²⁷. Nous avons donc décidé de ne pas retenir cette estimation et d'évaluer le nombre de sans-papiers dans ce canton selon la modélisation statistique (cf. section 4.3).

Le nombre de sans-papiers dans les onze autres cantons analysés a été estimé à 65 000 au total, dont près de la moitié dans le canton de Zurich (28 000) et respectivement un cinquième dans les cantons de Genève (13 000) et de Vaud (12 000), le reste des personnes se répartissant entre les cantons de Bâle-Ville (4000) et de Berne (3000).

Si l'on additionne les moyennes des estimations minimales d'une part, des estimations maximales d'autre part, on obtient une fourchette de 44 000 à 84 000 sans-papiers. La « meilleure estimation » (65 000) se situe presque au milieu de cette fourchette. Le degré d'incertitude des personnes interrogées est donc très grand, l'écart entre les estimations étant équivalent aux deux-tiers de la valeur obtenue comme meilleure estimation.

Cette imprécision est accentuée par le fait que seules 28 des 60 personnes se sont exprimées sur les effectifs de sans-papiers et que les estimations varient considérablement au sein d'un même canton (cf. la colonne « Dispersion » du Tableau 4 et l'exemple donné sous le tableau) : en moyenne, l'écart entre les évaluations et la moyenne cantonale est de 41 %. La dispersion est la plus marquée dans les cantons de Berne et de Thurgovie, la moins marquée dans les cantons de Genève et de Saint-Gall.

²⁷ Cf. les autres données qualitatives issues des entretiens, la forte proportion de sans-papiers par rapport à la population résidente (67 sans-papiers pour 1000 habitants dans le canton de Fribourg, contre seulement 27 pour 1000 habitants dans le canton de Genève et 20 pour 1000 habitants dans le canton de Zurich) et l'écart considérable entre l'estimation communiquée et le chiffre obtenu selon la modélisation statistique (seulement 800 sans-papiers).

Tableau 4 Nombre de sans-papiers

	Meilleure estimation	<i>Dispersion (+/-)</i>	<i>Nombre de réponses</i>	Estimation minimale	Estimation maximale
Argovie	(2 000)	-	1	(2 000)	(2 000)
Berne	(3 000)	94 %	3	(1 000)	(6 000)
Bâle-Ville	4 000	35 %	3	1 000	5 000
Fribourg *	(20 000)	-	1	(10 000)	(25 000)
Genève	13000	9 %	4	10 000	15 000
Grisons	60	52 %	3	50	70
Saint-Gall	500	11 %	2	(400)	(800)
Thurgovie	(800)	87 %	2	(600)	(1 100)
Tessin	600	44 %	3	300	800
Valais	(600)	-	1	(200)	(1 000)
Vaud	12 000	17 %	2	9 000	15 000
Zurich	28 000	31 %	3	19 000	37 000

Source: entretiens menés dans les cantons

Remarque : * à la lumière d'autres informations, le chiffre communiqué pour le canton de Fribourg est considéré comme surestimé. Les données entre parenthèses sont entachées d'imprécision, soit parce qu'elles n'ont été communiquées que par une seule personne (AG, FR, VS), soit parce que l'écart est supérieur à +/- 75 % (BE, TG), soit parce qu'il n'existe pas de meilleure estimation pour le canton (VD, VS : la donnée indiquée dans le tableau est la moyenne arithmétique de l'estimation minimale et de l'estimation maximale), soit parce qu'aucune estimation maximale n'a été communiquée (AG : la valeur indiquée est la meilleure estimation). Les valeurs ont été arrondies à la dizaine, à la centaine ou au millier supérieur.

Exemple pour la dispersion : trois estimations ont été communiquées dans le canton de Berne (200, 7000 et 1500, soit une moyenne de 2900, arrondie à 3000). L'écart de chacune des estimations par rapport à la moyenne est respectivement de -93 %, +141 % et -48 %. La moyenne des écarts (en valeur absolue, sans signe) est de 94 %, une valeur très élevée, ce pourquoi l'estimation est indiquée entre parenthèses.

Les spécialistes et les professionnels interrogés dans les douze cantons ont eu du mal à s'exprimer sur l'évolution du nombre de sans-papiers depuis 2005. Une évaluation quantitative n'a été communiquée que dans sept cantons.

Dans cinq de ces cantons, l'évolution a été jugée négligeable au cours des dix dernières années, les deux cantons restants notant pour l'un un recul, pour l'autre une augmentation du nombre de sans-papiers. La moyenne pondérée de ces estimations s'établit à -0,4 %, indiquant que le nombre de sans-papiers est aujourd'hui à quelque chose près le même qu'il y a dix ans (cf. Tableau 5).

Tableau 5 Evolution du nombre de sans-papiers depuis 2005

	Evolution depuis 2005	<i>Nombre de réponses</i>
Berne	(+ 6 %)	1
Bâle-Ville	(0 %)	1
Genève	- 3 %	3
Thurgovie	(0 %)	1
Valais	0 %	2
Vaud	0 %	2
Zurich	(0 %)	1
Total (moyenne pondérée)	- 0,4 %	7

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : le total correspond à la moyenne pondérée des valeurs communiquées par les cantons (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Les données entre parenthèses sont entachées d'imprécision parce qu'elles n'ont été communiquées que par une seule personne. Aucune évaluation quantitative n'a été fournie pour les cantons AG, FR, SG, TG et TI.

La relative stabilité du nombre de sans-papiers s'explique par plusieurs facteurs, qui doivent être différenciés par domaine politique. Dans le domaine des étrangers, le marché du travail est déterminant, même si plusieurs spécialistes s'accordent à dire que la demande de main-d'œuvre peu qualifiée est demeurée stable ou n'a augmenté que dans une faible mesure. Dans les emplois faiblement rémunérés, il apparaît par ailleurs que les ressortissants de l'UE ont remplacé en partie les ressortissants non européens sans permis de séjour, une tendance qui s'est accentuée depuis la survenance de la crise dans les pays du sud de l'Europe. Plusieurs personnes font état d'une concurrence accrue entre ressortissants de l'UE / AELE et ressortissants des Etats tiers dans les niches concernées du marché du travail, notamment dans les principaux centres urbains (Arc lémanique, Zurich). A cela s'ajoute que de nombreux ressortissants portugais ou originaires des pays d'Europe de l'Est ont pu légaliser leur séjour grâce à l'Accord de libre circulation conclu avec l'UE (cf. chapitre 8).

Aux yeux des spécialistes et professionnels de Suisse alémanique qui constatent ou présument une augmentation du nombre de sans-papiers, cette situation s'explique par les évolutions dans le domaine de l'asile ou par le fait que des personnes en quête de protection ou ayant vu leur demande de protection refusée ont finalement renoncé à déposer une demande d'asile. D'autres personnes sont d'avis que depuis l'accord de Dublin (2008), le nombre de personnes relevant du domaine de l'asile a reculé. Plusieurs autres spécialistes estiment que la mobilité des migrants sans

autorisation de séjour a considérablement augmenté, entraînant des fluctuations temporelles dans les effectifs sans pour autant qu'il y ait de tendance générale à la hausse. Le nombre actuellement croissant de demandes d'asile ne devrait affecter le nombre de sans-papiers que de façon marginale dans la mesure où le taux de protection (personnes auxquelles l'asile est accordé ou qui sont admises à titre provisoire) a lui aussi augmenté notablement.

4.2. Répartition des sans-papiers dans les cantons

Le nombre de sans-papiers dans les douze cantons analysés s'explique en partie par leur population. Toutes choses égales par ailleurs, les cantons très peuplés accueillent davantage de personnes sans autorisation de jour. Le nombre de sans-papiers pour mille habitants est un indicateur pertinent pour la répartition entre les cantons.

Le Tableau 6 présente le nombre de sans-papiers sur la base des meilleures estimations des cantons, rapporté à la population résidante. Avec 0,3 sans-papiers pour 1000 habitants, le canton des Grisons est celui qui affiche la plus faible proportion de personnes sans autorisation de séjour, suivi par le canton de Saint-Gall, avec 1.0 sans-papiers pour 1000 habitants. On relève les proportions les plus élevées dans les cantons de Genève (27 pour 1000 habitants), Bâle-Ville (22 pour 1000 habitants) et Zurich (20 pour 1000 habitants). La moyenne des onze cantons (sans Fribourg) est de 10 sans-papiers pour 1000 habitants.

Pour les onze cantons, nous avons examiné plusieurs caractéristiques en lien avec la proportion des sans-papiers dans la population résidante, caractéristiques choisies d'après la littérature spécialisée (notamment Longchamp et al. 2005 ; Spadaro et al. 2014 ; Wichmann et al. 2011) et sur la base d'informations collectées dans le cadre des entretiens.

Tableau 6 Proportion de sans-papiers par rapport à la population résidente

	Meilleure estimation	Population résidente	Nombre de sans-papiers pour mille habitants
Argovie	(2 000)	645 300	(3)
Berne	(3 000)	1 009 400	(3)
Bâle-Ville	4 000	190 600	21
Genève	13 000	477 400	27
Grisons	60	195 900	0,3
Saint-Gall	500	495 800	1
Thurgovie	(800)	263 700	(3)
Tessin	600	350 400	2
Valais	(600)	331 800	(2)
Vaud	12 000	761 400	16
Zurich	28 000	1 446 400	19

Sources : entretiens menés dans les cantons, OFS STATPOP (31.12.2014)

Remarque : tous les chiffres sont arrondis. Les données entre parenthèses sont entachées d'imprécision (cf. les détails communiqués pour le Tableau 4).

L'analyse des coefficients de corrélation (cf. Tableau 7) montre que les caractéristiques suivantes influent considérablement sur le nombre de sans-papiers : *degré d'urbanisation*, *part des étrangers* et *attitude favorable face à la migration* lors des votations, *produit intérieur brut par habitant* dans le canton. A noter qu'un coefficient de corrélation élevé n'implique pas nécessairement un lien de cause à effet entre deux facteurs (proportion de sans-papiers et caractéristique étudiée), la corrélation pouvant être influencée par un troisième facteur. Des interdépendances peuvent par ailleurs s'observer entre plusieurs caractéristiques. On note ainsi dans les cantons urbains des salaires plus élevés (et donc plus de places de travail dans les ménages privés), une plus grande proportion d'étrangers et une attitude plus favorable face à la migration.

Tableau 7 *Corrélation entre les caractéristiques sélectionnées et la proportion de sans-papiers dans le canton*

Caractéristique	Coefficient de corrélation
Degré d'urbanisation	0,85
Proportion d'étrangers dans la population résidante	0,83
Attitude favorable face à la migration lors des votations (échelle)	0,79
PIB par habitant	0,77
Degré d'inclusion de la politique migratoire (échelle)	0,29
Proximité par rapport à la frontière (pas de proximité = 0 / proximité = 1)	0,10
Taux de chômage des personnes étrangères actives	-0,02
Région linguistique (Suisse latine = 0 / Suisse alémanique = 1)	-0,12
Part d'actifs dans l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie/ la restauration	-0,69

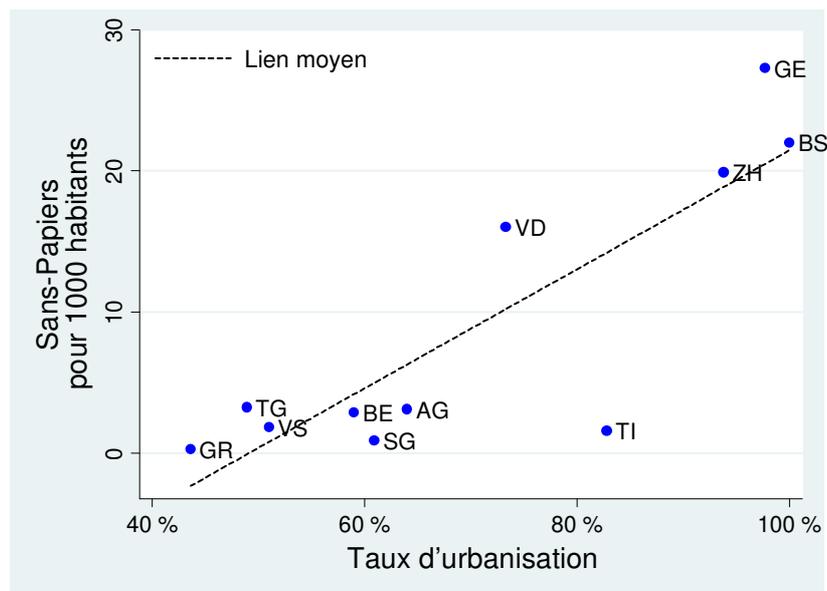
Sources : Wichmann et al. (2011) pour le taux d'urbanisation, le degré d'inclusion de la politique migratoire et l'attitude favorable face à la migration lors des votations ; OFS pour la proportion d'étrangers dans la population résidante (2013), le PIB (2011) et la part d'actifs dans l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie/ la restauration (2012) ; SECO (amstat) pour le taux de chômage des personnes étrangères actives (mars 2015).

Remarque : coefficients de corrélation pour les onze cantons (sans Fribourg) selon Pearson ; coefficient de Spearman pour la proximité par rapport à la frontière et la région linguistique.

Le lien entre la proportion de sans-papiers et le *taux d'urbanisation* a déjà été établi dans la littérature spécialisée (Lee 2015 ; Piguet 2006; Rérat et al. 2008; Wanner 2004). Si l'on trouve le plus grand nombre de sans-papiers dans les centres urbains, c'est essentiellement pour trois raisons : parce que la structure du marché du travail y est plus favorable, que les migrants se concentrent en règle générale dans les agglomérations et que les villes offrent l'assurance d'un certain anonymat. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les sans-papiers se concentrent dans les cantons avec des grandes villes et une proportion élevée de migrants. Les personnes sans autorisation de séjour préfèrent par ailleurs s'établir dans ces cantons parce qu'ils peuvent y bénéficier d'offres de conseil et de services de santé, ainsi que de l'aide de comités de soutien informés de l'illégalité de leur séjour mais leur garantissant la confidentialité des échanges. A l'inverse, tant qu'ils peuvent l'éviter, les sans-papiers ne se font pas connaître dans les régions plus petites où les contrôles sociaux et administratifs sont plus intenses. Les différences réelles entre les cantons peuvent donc être liées à une visibilité différente du phénomène. Ce lien est également visible sur les représentations graphiques (Illustration 2 ; diagrammes

présentant les autres facteurs d'influence à l'annexe 2). Seul le canton du Tessin présente, au vu de son taux d'urbanisation élevé, une proportion relativement faible de sans-papiers.

Illustration 2 Lien entre la proportion des sans-papiers et le taux d'urbanisation

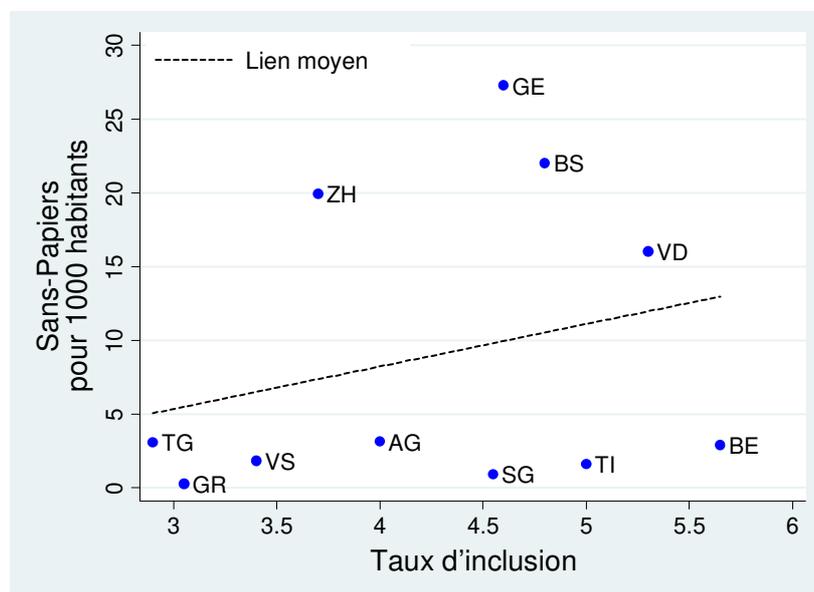


Le lien établi statistiquement entre la *politique migratoire* et le nombre de sans-papiers est plus complexe dans la mesure où les personnes concernées n'ont qu'une marge de manœuvre limitée en matière de choix du lieu d'établissement (travail, possibilité de logement, etc.) ou sont affectées dans un canton précis si elles perçoivent l'aide d'urgence²⁸. Par ailleurs, les politiques sont plus inclusives et les débats publics sur le séjour irrégulier plus nombreux – compte tenu de l'engagement de la société civile – dans les régions présentant un taux élevé de migrants (Bâle, Genève, Lausanne). L'Illustration 3 montre que l'on trouve parmi les cantons présentant une faible proportion de sans-papiers à la fois des cantons appliquant une politique migratoire d'exclusion selon Wichmann et al. (Thurgovie et Grisons, p. ex.) et des cantons appliquant une politique migratoire d'inclusion (Berne)²⁹.

²⁸ Les sans-papiers ne sont guère mobiles, notamment parce qu'ils dépendent de leur employeur ou des groupes de soutien.

²⁹ Wichmann et al. au sujet du degré d'inclusion : « Une politique migratoire cantonale se distingue par son haut degré d'inclusion lorsque les exigences posées aux migrants d'origine étrangère sont

Illustration 3 Relation entre la proportion de sans-papiers et le degré d'inclusion de la politique migratoire



Remarque : les valeurs faibles renvoient à une politique migratoire d'exclusion, les valeurs élevées à une politique migratoire d'inclusion. Source : Wichmann et al. 2001.

De même, on trouve parmi les cantons présentant une forte proportion de sans-papiers à la fois des cantons qui pratiquent selon Wichmann et al. une politique migratoire restrictive (Zurich) et des cantons qui pratiquent une politique migratoire inclusive. Sur la base de cette analyse, aucun effet pull n'est en tout cas observé dans les cantons appliquant une politique migratoire d'inclusion³⁰.

Le lien semble en revanche relativement faible entre le nombre de sans-papiers et la proximité par rapport à la frontière ou la région linguistique. Les cantons de

faibles et que de nombreuses exceptions sont tolérées. A l'inverse, une politique migratoire est dite d'exclusion lorsque les exigences d'intégration sont élevées et que peu d'exceptions sont tolérées. » Pour les besoins de l'évaluation, un indice a été créé à partir des données communiquées par les spécialistes et les professionnels en matière de naturalisation, de séjour de longue durée, d'admission et d'asile. Cet indice ne reflète pas le degré d'inclusion des sans-papiers en particulier. Selon le SEM, l'exécution du renvoi des étrangers influe sur le nombre de sans-papiers dans le canton (plus le nombre de renvois est élevé, plus le nombre de sans-papiers est faible dans le canton). Ce lien de cause à effet n'a pas pu être vérifié au vu des données dont nous disposons.

³⁰ Des études internationales ont montré la complexité du lien entre le nombre de sans-papiers et l'orientation de la politique des renvois et de la politique aux frontières. Une attitude stricte peut tout autant avoir un effet d'éviction (accroissement de l'illégalité et de la criminalisation) qu'un effet atténuateur (renvois, poursuite du voyage). Les études montrent notamment que l'accroissement de la répression engendre un déplacement et une professionnalisation des stratégies de contournement (Andersson 2014; De Genova et Peutz 2010; Engbersen et Broeders 2011).

Genève et de Vaud, comme ceux de Zurich et de Bâle, présentent une proportion élevée de sans-papiers, les cantons latins du Tessin et du Valais, et ceux de Suisse orientale d'Argovie et de Berne une faible proportion de sans-papiers. Le *taux de chômage des personnes actives étrangères* n'influe pas non plus sur le nombre de sans-papiers, ce qui peut s'expliquer par une dissociation du marché du travail pour les sans-papiers par rapport au marché du travail ordinaire ou par le remplacement plus fréquent du travail régulier par le travail au noir dans les cantons où la dynamique du marché du travail est inférieure à la moyenne. Ces aspects ne peuvent toutefois pas être étudiés au moyen des données dont nous disposons, car celles-ci ne permettent pas une analyse sur la durée (sur des cycles conjoncturels)³¹. Enfin, l'influence du chômage peut se superposer à celle du degré d'urbanisation. Il en va ainsi de la proportion de personnes exerçant une activité lucrative dans l'agriculture, le bâtiment et l'hôtellerie / la restauration ; des branches qui offrent, aux côtés des ménages privés, de nombreuses possibilités de travail pour les sans-papiers (cf. chapitre 6). L'influence négative de ces variables est sans doute à mettre au compte de l'offre moindre d'emplois dans l'agriculture, le bâtiment et l'hôtellerie / la restauration dans les villes par rapport aux cantons ruraux (touristiques).

4.3. Extrapolation à l'ensemble de la Suisse

Les entretiens menés dans les cantons ont permis d'obtenir une estimation du nombre de sans-papiers dans onze cantons. Le nombre de personnes sans autorisation de séjour dans les quinze autres cantons a été estimé au moyen de modèles statistiques prenant en compte différents facteurs d'influence. Les facteurs présentés dans le Tableau 7 ont été intégrés dans les modélisations³².

Outre certaines particularités statistiques (nombre estimé = nombre naturel supérieur à zéro), la modélisation doit tenir compte du fait que l'estimation se fonde sur un très faible nombre d'observations. Pour obtenir les estimations les plus pertinentes possibles, les 15 valeurs cantonales manquantes ont été déterminées selon 56 modèles différents, à la suite de quoi une valeur moyenne a été calculée pour chaque canton (*model averaging*)³³.

³¹ Ces thématiques sont notamment abordées dans Amarelle 2010, Flückiger 2014 et Piguet 2008.

³² A l'exception du taux de chômage des personnes étrangères actives, qui n'a guère d'incidence sur la proportion de sans-papiers.

³³ Chaque modèle prend en compte la population résidante dans le canton et trois des huit facteurs d'influence. Au total, 56 modèles ont été utilisés. Pour les régressions, on a utilisé le modèle de Poisson, adapté aux données chiffrées, qui est celui qui génère le moins d'erreurs de prévision (va-

Les résultats de la modélisation, présentés dans le Tableau 8, révèlent un total de seulement 11 000 sans-papiers pour les quinze cantons restants (meilleure estimation), une valeur assez faible en comparaison des 65 000 sans-papiers estimés dans les 11 cantons étudiés. Ce résultat s'explique par le fait que ces 15 cantons sont les moins peuplés du pays. Si l'on ajoute le nombre estimé de sans-papiers et le nombre modélisé de sans-papiers, on obtient un total de 76 000 pour l'ensemble de la Suisse (meilleure estimation).

Tableau 8 *Evaluation du nombre de sans-papiers sur la base des entretiens*

	Entretiens dans les 11 cantons	Extrapolation aux 15 cantons restants	Total
Meilleure estimation	65 000	11 000	76 000
Minimum	44 000	6 000	50 000
Maximum	84 000	15 000	99 000

Marge obtenue d'après les données des entretiens

Estimations minimales	44 000
Estimations maximales	84 000

Marge déterminée d'après la modélisation

Percentile 10	5 000
Percentile 25 (<i>estimations minimales</i>)	6 000
Percentile 75 (<i>estimations maximales</i>)	15 000
Percentile 90	20 000

Remarque : le percentile 10% identifie la valeur se situant en dessus des 10 % des 56 estimations et en dessous des 90% des estimations. Les percentiles 25%, 75% et 90% identifient de la même façon des valeurs limites.

Cette meilleure estimation étant entachée d'incertitudes, nous avons déterminé la marge dans laquelle se situe très vraisemblablement le nombre de sans-papiers. Pour ce faire, nous avons additionné d'une part les moyennes des estimations minimales, d'autre part les moyennes des estimations maximales communiquées par les spécialistes des onze cantons. Nous avons par ailleurs classé par ordre d'importance les estimations obtenues selon les 56 modèles statistiques. Nous

rianche des erreurs, racine de la moyenne des carrés des erreurs, en anglais *root mean squared error*). Des modèles OLS ont également été testés ainsi que des modèles de régression bêta (*fractional response models*), avec la proportion de sans-papiers dans la population résidente comme variable dépendante.

avons ensuite déterminé les percentiles 25% et 75% (valeurs situées de part et d'autre de la moyenne des estimations) que nous avons ajouté au total des estimations minimales / maximales. Nous avons ainsi obtenu une marge de 50 000 à 99 000, au sein de laquelle se situe très vraisemblablement le nombre de sans-papiers en Suisse.

Notons que le nombre de sans-papiers en Suisse déterminé dans la présente étude est nettement inférieur à celui publié dans des études antérieures. Il était ainsi compris entre 80 000 et 100 000 selon Longchamp et al. (2005), et entre 70 000 et 180 000 selon Piguet et Losa (2002). Dans les années 1990, Arbenz (1995) estimait le nombre de sans-papiers à 50 000-100 000, Heiniger et Haug (1998) à 50 000-150 000. Dans un article, Efonayi-Mäder et Cattacin (2002) ont procédé à une analyse critique des estimations qui étaient basses de la part des autorités (50 000) et hautes de la part de cercles d'activistes 300 000.³⁴

Ces écarts peuvent s'expliquer par un changement soit de contexte, soit de méthode. Ainsi, avant la (pleine) introduction de la libre circulation des personnes, on comptabilisait comme sans-papiers les ressortissants de certains Etats qui bénéficiaient aujourd'hui de conditions d'admission simplifiées (les personnes sans autorisation de séjour originaires de pays de l'UE / AELE sont abordées dans le présent rapport au chapitre 8). Certains écarts résultent peut-être de la révision d'estimations antérieures ou de la consultation de nouveaux spécialistes et professionnels (nouveaux cantons couverts), ou encore de l'application d'une méthode d'évaluation différente. Etant donné que les spécialistes évoquent plutôt une évolution stable du nombre de sans-papiers sur les dix dernières années (cf. section 4.1), les écarts par rapport à l'étude la plus récente (Longchamp et al. 2005) s'expliquent plutôt par une différence de méthode, des divergences dans les déclarations des spécialistes interrogés ou dans le cercle de personnes considéré (les ressortissants de l'UE ont été exclus de notre étude, ce qui n'était pas le cas dans l'étude de Longchamp et al. 2005)³⁵.

³⁴ Cf. Efonayi-Mäder et Cattacin (2002) : « Les cercles d'activistes estiment actuellement le nombre de sans-papiers en Suisse à 300 000. Si ce chiffre ne peut être démenti, rappelons que dans les pays qui ont procédé à des régularisations, les estimations publiées se sont révélées largement surestimées. Comparé aux données – tout aussi peu fiables – d'autres pays, ce chiffre de 300 000 se révèle particulièrement élevé. »

³⁵ Le nombre de sans-papiers établi par Longchamp et al. 2005 (étude couvrant six cantons : BS, GE, TI, TH, VD, ZH) était de 53 500, contre 58 400 dans le cadre de la présente étude (pour ces mêmes cantons). On se serait donc attendu à avoir un nombre total de sans-papiers plus élevé. L'estimation, plus élevée, de 2005 (90 000 sans-papiers) s'explique par le fait que a) l'étude de 2005 intégrait quatre cantons à forte proportion de sans-papiers (BS, GE, VD, ZH, cf. Tableau 1), un canton à proportion moyenne de sans-papiers (TG) et un canton à faible proportion

A la section suivante, nous comparons l'estimation du nombre de sans-papiers d'après les entretiens avec les spécialistes cantonaux et celle obtenue selon d'autres méthodes de calcul.

4.4. Estimation du nombre de sans-papiers sur la base des décès et des naissances

L'enregistrement des événements d'état civil tels que les décès et les naissances est également prévu pour les étrangers établis en Suisse qui ne sont pas répertoriés dans le registre des habitants (art. 15a. de l'ordonnance sur l'état civil, OEC ; RS 211.122.2). Le nombre de personnes et de familles sans domicile connu en Suisse peut donc être déterminé au moyen d'une table de mortalité ou d'un taux de natalité estimé. Les évaluations suivantes se fondent sur la statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT) de l'OFS.

Décès

En 2012, on a enregistré en Suisse 1067 décès de personnes sans domicile connu en Suisse, dont 430 dans la tranche des 15-64 ans³⁶. Il s'agissait pour la plupart de personnes étrangères, essentiellement de ressortissants de l'UE / AELE (288). Les calculs effectués à partir d'une table de mortalité montrent que 430 décès dans la tranche des 15-64 ans correspondent à un groupe de 143 000 personnes. Si l'on soustrait les personnes temporairement sans domicile (touristes, hommes et femmes d'affaires), on obtient un nombre de 45 500 personnes de 15 à 64 ans qui séjournent sans autorisation de séjour en Suisse³⁷.

L'approche statistique sous-jacente a ses limites, car il est possible qu'elle n'identifie pas les décès qui ne doivent pas être inclus dans l'estimation (décès de frontaliers pendant leur temps de travail, personnes ayant leur domicile à l'étranger, décès lors du séjour dans un hôpital suisse). Par ailleurs, l'estimation

de sans-papiers (TI), et que b) les évaluations en Thurgovie et au Tessin ont été fortement revues à la baisse dans la nouvelle étude (de 2000 à 600 et de 3000 à 800). Si ces chiffres avaient été pris en compte en 2005, l'estimation globale aurait été bien plus faible.

³⁶ Nous nous concentrons sur la tranche des 15-64 ans, pour laquelle les décès sont plus faciles à établir : les décès soudains (accidents, maladies cardiovasculaires, etc.) surviennent en effet plus fréquemment dans cette tranche d'âge que chez les personnes plus jeunes ou plus âgées.

³⁷ Base de calcul : les 430 cas de décès se rapportent à la population vivant en Suisse sans autorisation de séjour, qui inclut également les personnes en transit (touristes, femmes et hommes d'affaires). Aucune information n'a été collectée sur les raisons du séjour des personnes décédées. Le nombre de personnes en transit peut être estimé sur la base des données de l'hôtellerie. Selon les statistiques de l'OFS, 35,6 millions de nuitées ont été enregistrées en 2012, ce qui correspond à 97 500 personnes par jour. Ce chiffre doit être soustrait du total de 143 000 personnes vivant en Suisse sans domicile connu.

repose sur l'hypothèse que le risque de décès est le même pour tous : pour la population résidente, pour les personnes en transit et pour les sans-papiers³⁸. Si le taux de mortalité des sans-papiers est inférieur au taux de mortalité général, le nombre de sans-papiers obtenu devrait être supérieur à 45 500. Si le taux de mortalité des personnes en transit est faible (effet de sélection, personnes malades se déplaçant moins), le nombre de sans-papiers devrait également être plus élevé.

Sur la base de cette estimation (sans-papiers de la tranche des 15-64 ans) et des données sur la structure des âges obtenues dans le cadre des entretiens avec les professionnels³⁹, le nombre total de sans-papiers peut être estimé à 58 000. Ce chiffre est vraisemblablement *sous-évalué* pour les raisons évoquées plus haut. Il doit donc être considéré comme une estimation minimale. L'estimation de 58 000 sans-papiers se situe dans la marge déterminée à la section 4.3 (entre 50 000 et 99 000). Si 58 000 constitue l'estimation minimale, on peut estimer que le nombre de sans-papiers se situe entre 58 000 et 99 000.

Naissances

Chaque année en Suisse, on enregistre quelque 2000 naissances d'enfants de mère résidant à l'étranger, dont 600 enfants suisses, 350 enfants allemands et 250 enfants français. Ces chiffres s'expliquent en partie par l'utilisation des infrastructures hospitalières par des Suissesses, qui souhaitent donner naissance à leur enfant dans leur pays, ainsi que par des Allemandes et des Françaises résidant dans les régions limitrophes de la Suisse.

Chaque année, on compte en Suisse 450 naissances d'enfants dont les parents ont leur résidence à l'étranger et une nationalité autre que celle d'un pays de l'UE / AELE. En 2011-2012, les nationalités les plus fréquentes étaient : brésilien (62 naissances), kosovar (50 naissances), russe (41 naissances) et serbe (20 naissances). Les raisons pour lesquelles ces femmes viennent accoucher en Suisse, alors qu'elles résident ailleurs, ne sont pas connues. Nous partons du prin-

³⁸ Cette hypothèse peut être remise en question : s'il est probable que la migration s'effectue sur une base sélective et que les migrants soient majoritairement des personnes jeunes en relativement bonne santé, il est avéré par ailleurs que les sans-papiers ont un moins bon accès aux services de soins et se voient proposer, en partie tout du moins, de plus mauvaises conditions de travail que les nationaux. Il est difficile de savoir si ces effets se compensent.

³⁹ 18 % des 12 % de sans-papiers mineurs (cf. section 4.4) sont déjà inclus dans l'estimation (les 16-17 ans représentent 18 % des 0-17 ans, avec une répartition uniforme des catégories d'âge). Les 82 % restants doivent être ajoutés. 40 % des sans-papiers de 40 ans et plus (28 % des sans-papiers en vertu des données de la section 4.4) sont déjà inclus dans l'estimation (60 % sont inclus dans la tranche des 40-64 ans; ceci à nouveau avec une répartition uniforme des catégories d'âge, ce qui constitue une approximation grossière).

cipe qu'un tiers d'entre elles souhaitent bénéficier d'une meilleure qualité de soins dans les cliniques privées, et qu'il s'agit pour les deux tiers restants de femmes sans autorisation de séjour⁴⁰.

Chaque année, on recense en Suisse 82 000 naissances, soit un taux brut de 10,2 naissances pour 1000 habitants ou 7,8 naissances pour 100 femmes de 20 à 39 ans. Partant de ces données et de l'hypothèse que la fertilité est légèrement supérieure chez les femmes d'origine étrangère que chez les Suissesses, les quelque 300 naissances au sein de familles sans autorisation de séjour (deux tiers des 450 naissances) correspondent à 2800 familles.

Les analyses des taux de natalité peuvent également être utilisées pour estimer le nombre de sans-papiers : si l'on considère que les familles de sans-papiers demeurent environ six ans en Suisse (durée de séjour moyenne, voir le Tableau 10) et que chacune d'elle compte deux enfants nés sur le sol suisse, on peut estimer le nombre de familles à 8 400, soit 33 600 personnes sans autorisation de séjour. En prenant en compte la proportion de personnes célibataires (68 %, cf. Tableau 12), on obtient un total de 105 000 sans-papiers. Ce chiffre se situe légèrement en-dehors de la fourchette établie précédemment (50 000 à 99 000 sans-papiers). Compte tenu des hypothèses formulées pour cette estimation – qui ne peuvent être approfondies dans le cadre de la présente étude – ce chiffre doit être interprété avec prudence.

4.5. Conclusion concernant le nombre de sans-papiers

Sur la base des informations collectées dans le cadre des entretiens avec les spécialistes et les professionnels, le nombre de sans-papiers en Suisse peut être estimé à 76 000. Nous insistons sur le fait qu'il s'agit-là d'une estimation. Le nombre de sans-papiers ne peut être établi avec certitude ; il se situe très probablement entre 50 000 et 99 000.

Le nombre de sans-papiers s'établit à 58 000 si l'on effectue une estimation à partir du taux de mortalité. Compte tenu des hypothèses formulées pour ce calcul, il est probable que ce chiffre soit sous-estimé. Il convient donc de le considérer comme une estimation minimale. Le calcul effectué à partir du taux de natalité donne un résultat qui se situe en-dehors de la fourchette déterminée (105 000). La marge dans laquelle se situe le nombre de sans-papiers doit être redéfinie pour intégrer

⁴⁰ Répartition sur la base de la nationalité : le deuxième groupe (femmes sans autorisation de séjour) regroupe les nationalités identifiées à la section 6.2 (cf. Tableau 19), le premier groupe les nationalités pour lesquelles on ne recense généralement que peu de sans-papiers (pays émergents tels que la Chine et la Russie, ainsi que les pays du Moyen-Orient).

ces résultats à 58 000-105 000. Nous retenons comme meilleure estimation celle communiquée dans le cadre des entretiens avec les spécialistes (76 000 sans-papiers).

5. Profil des sans-papiers

Nous avons dans le présent chapitre essayé de dresser le profil des estimés 50°000 à 99°000 sans-papiers originaires de pays tiers vivant en Suisse, à partir des estimations quantitatives des spécialistes cantonaux, ainsi que des précisions et des compléments d'information fournis sur chaque point. Ont notamment été examinés le parcours de migration, la durée du séjour, l'origine, l'état civil, la répartition par sexe, la structure des âges et le degré de formation.

Le profil des sans-papiers est présenté sur les 12 cantons ainsi que séparément pour la Suisse alémanique (AG, BE, BS, GR, SG, TG, ZH) et la Suisse latine (FR, GE, TI, VD, VS). Nous avons également décidé d'examiner à part la situation dans les cantons très urbains (BS, GE, ZH) et les cantons très touristiques (GR, VS)⁴¹ pour voir dans quelle mesure elle se distingue de celle dans les autres cantons.

Pour l'interprétation des résultats, il est important de rappeler que les données quantitatives représentent une moyenne pondérée, la pondération étant le nombre de sans-papiers dans le canton (Tableau 6). Cette pondération permet de mieux caractériser le groupe des sans-papiers qu'une moyenne pour l'ensemble des cantons. Les évaluations quantitatives reposent sur un nombre restreint d'évaluations, une partie des spécialistes et professionnels sollicités n'ayant pas pu / souhaité répondre aux questions. Elles intègrent les données issues de près de 61 entretiens. Les données relatives aux petites régions (les deux cantons touristiques notamment) présentent un plus grand degré d'imprécision dans la mesure où elles reposent sur un moins grand nombre de réponses.

⁴¹ Les cantons bilingues ont été classés sous *Suisse alémanique* ou *Suisse latine* en fonction de la langue majoritaire de la population. On entend par *cantons urbains* dans la présente étude les cantons présentant un degré d'urbanisation égal ou supérieur à 90 % (cf. Wichmann et al. 2001) et par *cantons touristiques* ceux dans lesquelles l'offre d'hôtellerie est d'au moins 10 nuitées par habitant (2014, cf. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/10/01/key.html>).

5.1. Parcours de migration

Lors des entretiens, nous avons distingué trois groupes de sans-papiers :

- les personnes qui sont restées en Suisse malgré le rejet de leur demande d'asile (*décision d'asile négative*),
- les personnes dont le permis B ou C a expiré (*permis B / C expiré*),
- les personnes entrées en Suisse en tant que touristes (avec ou sans visa, selon les dispositions en vigueur pour leur pays d'origine) mais ayant dépassé la durée de séjour autorisée, ainsi que les personnes entrées en Suisse sans autorisation de séjour (*clandestins / visa de tourisme expiré*)⁴².

D'après les résultats des entretiens menés dans les cantons, les personnes entrées comme *clandestins* ou comme touristes représentent la plus grande part de sans-papiers (env. 63 %). Ce groupe est présent dans les quatre sous-régions examinées. En Suisse latine, il est particulièrement représenté (80 % des sans-papiers). Les deux autres groupes (*décision d'asile négative* et *permis B / C expiré*, p. ex. à la suite d'un divorce) représentent respectivement 18 % et 19 % des sans-papiers.

L'imprécision de ces estimations – la dispersion inter-cantonale – est relativement grande et représente selon le groupe entre 11 % et 53 % (cf. Tableau 9). Si les résultats pour le groupe *permis B / C expiré* présentent une faible dispersion, il ne faut pas oublier qu'il est particulièrement difficile à évaluer selon les spécialistes. Ces personnes étant socialement et professionnellement mieux intégrées et donc moins visibles, et n'ayant guère de contact avec les autorités ou les centres de consultation, leur profil est difficile à établir. Leur faible proportion dans les cantons touristiques peut s'expliquer par un contrôle plus strict dans ces régions des per-

⁴² Dans la pratique, les deux groupes sont difficiles à différencier et ont été abordés ensemble lors des entretiens. Certains spécialistes et professionnels ont estimé que les groupes définis ne devaient pas tous être comptabilisés comme sans-papiers. L'argument a notamment été avancé que les requérants d'asile déboutés sont des « cas flottants d'exécution » dont le nombre est connu s'ils perçoivent l'aide d'urgence. Il a également été dit que seuls les *clandestins* entrés illégalement sur le territoire entrent dans la catégorie des sans-papiers. Le point commun entre ces arguments est que les personnes dont la situation a été consignée dans un dossier ne doivent pas être considérées comme des sans-papiers. Selon cette logique, les spécialistes interrogés n'ont évalué qu'une partie des trois groupes définis. Lorsque leur estimation ne prenait en compte que des sous-catégories, elle a été pondérée au moyen des données d'autres entretiens relatives à ces sous-catégories, de manière à mieux refléter le nombre global.

sonnes tenues au départ⁴³. Dans l'ensemble, ce groupe est sous-estimé parce que peu visible.

Tableau 9 *Parcours des migrants*

	Décision d'asile négative	Permis B / C expiré	Clandestins / visa de tourisme expiré	Nombre de réponses
Moyenne	19 %	18 %	63 %	18
<i>Dispersion (+/-)</i>	38 %	11 %	53 %	
Suisse alémanique	23 %	21 %	57 %	10
Suisse latine	13 %	8 %	78 %	8
Cantons urbains	18 %	23 %	59 %	5
Cantons touristiques	23 %	9 %	69 %	4

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

Diverses études ont montré que la majorité des sans-papiers ne sont pas des personnes en quête de protection mais des migrants économiques. Le plus souvent, ils occupent des niches – variables selon la région ou le pays – sur un marché du travail segmenté (D'Amato 2008 ; Longchamp et al. 2005 ; Portes et DeWind 2008). Il n'existe pas d'étude empirique suisse ou européenne qui remette fondamentalement en question cette tendance ni l'importance du marché du travail pour la migration illégale. La situation pourrait changer à l'avenir si les migrations vers l'Europe s'intensifient. A noter par ailleurs que malgré une délimitation juridique résultant de l'exclusivité des procédures (cf. note de bas de page 26), des passerelles existent dans la pratique à moyen et long termes entre le domaine de l'asile et le domaine des étrangers (mariage ou règlement des cas de rigueur des requérants d'asile, p. ex.).

Il est intéressant de noter que les requérants d'asile déboutés, en partie connus des autorités, représentent aux dires des spécialistes interrogés une part plus importante en Suisse alémanique qu'en Suisse romande et au Tessin. La dispersion des ré-

⁴³ Les cantons touristiques sont réputés appliquer plus strictement la législation sur les étrangers. Le canton de Genève est lui aussi considéré comme strict en ce qui concerne le retrait de l'autorisation de séjour.

ponses pour cette catégorie révèle des expériences différentes chez les spécialistes et professionnels interrogés.

La question de la « visibilité » doit également être abordée ici : on peut considérer, en particulier dans les cantons appliquant une politique migratoire stricte, que les sans-papiers relevant du domaine des étrangers qui exercent une activité lucrative sortent de l'ombre uniquement lorsqu'ils ne peuvent plus l'éviter. Ces personnes n'ont en effet pas de perspective de régularisation ou de simplification administrative (souscription d'une assurance-maladie, p. ex.). La situation est tout autre pour les requérants d'asile déboutés dans la mesure où bon nombre d'entre eux n'ont à craindre ni perte d'emploi ni perte de logement, surtout s'ils sont tributaires de l'aide sociale et donc déjà connus des autorités.

Durée du séjour

D'après les spécialistes et professionnels interrogés, la durée de séjour la plus fréquente est de 5 à 10 ans (35 % des sans-papiers présents en Suisse, cf. Tableau 10). Cette proportion est nettement supérieure en Suisse latine, où près d'un sans-papiers sur deux se trouve dans cette catégorie. L'interprétation de la durée du séjour doit tenir compte du schéma de migration, qui peut être complexe. Plusieurs spécialistes ont ainsi mentionné l'arrivée de nombreux sans-papiers originaires d'Amérique du Sud dans la première moitié des années 2000, des personnes qui ont émigré vers d'autres pays avant de revenir en Suisse (après un refus de légalisation en Espagne, p. ex.⁴⁴).

La durée du séjour des personnes actuellement présentes sur le territoire fournit des indices quant à l'évolution du nombre de sans-papiers, évoquée au chapitre 4 : il y a moins de sans-papiers de la catégorie « 1 à 5 ans » que de la catégorie « 5 à 10 ans » en Suisse latine, ce qui pourrait laisser penser que le nombre de sans-papiers est en recul dans cette région linguistique (cela confirme l'estimation de l'évolution du nombre de sans-papiers dans le canton de Genève, cf. section 4.1)⁴⁵.

⁴⁴ Entre 2000 et 2005, l'Espagne a procédé à des régularisations massives qui ont permis à des migrants des pays d'Amérique latine d'obtenir une autorisation de séjour (Finotelli 2011). On sait qu'une partie des sans-papiers présents en Suisse sont passés par l'Espagne dans l'espoir d'obtenir un titre de séjour.

⁴⁵ A noter que seule la moitié des personnes interrogées se sont prononcées sur cette question et que les informations communiquées varient considérablement selon les cantons. La répartition pourrait également s'expliquer par l'augmentation de la mobilité internationale.

Tableau 10 *Durée du séjour*

	Moins d'un an	De 1 à 5 ans	De 5 à 10 ans	Plus de 10 ans	<i>Nombre de réponses</i>
Moyenne	21 %	25 %	35 %	19 %	25
<i>Dispersion (+/-)</i>	52 %	37 %	39 %	71 %	
Suisse alémanique	27 %	31 %	27 %	16 %	15
Suisse latine	11 %	17 %	47 %	25 %	10
Cantons urbains	25 %	25 %	28 %	22 %	10
Cantons touris- tiques	34 %	31 %	32 %	3 %	4

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

Une diversification du profil des sans-papiers au cours des dix dernières années a maintes fois été observée (Efionayi Mäder et al. 2010). Si une majorité de personnes sans autorisation de séjour vivent depuis de nombreuses années en Suisse, d'autres demeurent peu de temps dans le pays. Dans les cantons urbains notamment, les différentes durées de séjour sont réparties de façon assez homogène. La difficulté majeure pour les spécialistes était d'évaluer le nombre de sans-papiers présents depuis peu sur le territoire, qui sont extrêmement mobiles.

5.2. Origine, sexe et âge des sans-papiers

Origine

Les ressortissants de pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud constituent le plus gros groupe de sans-papiers (43 %, cf. Tableau 11), suivis des ressortissants de pays d'Europe (Etats autres que l'UE / AELE, 24 %), d'Afrique (19 %) et d'Asie (11 %). Les chiffres varient considérablement dans les cantons touristiques : dans les Grisons et en Valais, les spécialistes estiment que près de 70 % des sans-papiers viennent d'Europe (hors UE / AELE).

Dans les années 1990, les réfugiés sri-lankais ont massivement remplacé les saisonniers dans l'hôtellerie et la restauration (Piguet und Wimmer 2000). Plus récemment, la crise économique et financière⁴⁶ sévissant en Amérique latine a pous-

⁴⁶ Au début des années 2000, les migrantes d'Amérique latine venaient essentiellement d'Equateur, secoué en 1999 par une grave crise bancaire et des devises qui a entraîné une paupérisation d'une partie de la classe moyenne. Entre 1999 et 2004, près d'un million d'Equatoriens ont fui leur pays.

sé des Equatoriens, des Boliviens, des Péruviens d'Equateur, etc. à émigrer vers l'Europe et à chercher du travail dans l'économie privée ou dans le domaine des soins à la personne, secteur où la demande ne cesse de croître pour des raisons socio-économiques ou démographiques (activité accrue des mères, manque de places en crèche, encadrement des personnes âgées, rationalisation des prestations de soins, etc.). En Suisse romande, des migrants des Philippines ou d'autres pays asiatiques sont employés dans ces niches.

Tableau 11 Origine

	Afrique	Asie	Europe (hors UE)	Amérique du Nord / Australie	Amérique centrale / du Sud	Nombre de réponses
Moyenne	19 %	11 %	24 %	2 %	43 %	28
<i>Dispersion (+/-)</i>	68 %	45 %	48 %	70 %	47 %	
Suisse alémanique	25 %	12 %	20 %	2 %	41 %	16
Suisse latine	11 %	11 %	31 %	1 %	46 %	12
Cantons urbains	20 %	13 %	19 %	2 %	47 %	9
Cantons touristiques	12 %	8 %	69 %	0 %	11 %	5

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : sous « Europe (hors UE) » figurent les pays situés en dehors de l'UE / AELE. Moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

On estime que la majorité des sans-papiers africains et asiatiques sont des requérants d'asile passés dans l'ombre, pour la plupart des hommes, qui d'expérience trouvent plus difficilement un emploi. Les femmes originaires d'Amérique latine trouvent généralement un emploi via les réseaux existants (Carreras 2014 ; Knoll et al.). Les sans-papiers d'Europe (hors EU / AELE) sont également essentiellement des hommes. Issus du domaine des étrangers et du domaine de l'asile, ils travaillent le plus souvent dans le bâtiment, l'hôtellerie / la restauration et l'agriculture, trois secteurs qui font appel à des saisonniers. Les emplois saisonniers étant plus facilement occupés par des personnes à même de faire le déplacement entre leur pays d'origine et le pays de travail que par des personnes venus d'autres continents, cela explique selon les spécialistes pourquoi plus des deux-tiers de sans-

papiers présents dans les cantons touristiques, majoritairement des hommes, viennent d'Europe de l'Est et du Sud (cf. Tableau 11).

Etat civil et sexe

Selon les estimations des spécialistes, près des deux-tiers des sans-papiers vivent en Suisse sans enfant et sans conjoint (cf. Tableau 12). Ces personnes sont désignées ci-après comme étant des personnes « seules » (même si elles ont peut-être de la famille dans leur pays d'origine). Dans les cantons touristiques et en Suisse alémanique, la proportion de personnes seules est légèrement plus élevée (84 % et 80 %), en Suisse latine un peu plus faible (51 %). On observe des écarts importants entre les régions en termes de rapport femmes / hommes : selon les spécialistes, seuls 17 % des sans-papiers sont des femmes dans les cantons touristiques, alors que le rapport est équilibré dans le reste du pays (51 % de femmes).

Tableau 12 *Etat civil et sexe*

	Personnes seules	<i>Nombre de réponses</i>	Femmes	<i>Nombre de réponses</i>
Moyenne	68 %	26	51 %	31
<i>Dispersion (+/-)</i>	12 %		32 %	
Suisse alémanique	80 %	16	44 %	16
Suisse latine	51 %	10	62 %	15
Cantons urbains	72 %	9	50 %	11
Cantons touristiques	84 %	7	17 %	7

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : les personnes seules sont celles qui vivent en Suisse sans enfant et sans conjoint. Moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

Comme indiqué plus haut, les différences s'expliquent essentiellement par la structure du marché du travail. Ainsi, on tend à privilégier les hommes dans les secteurs du bâtiment, de l'agriculture et de l'hôtellerie / la restauration⁴⁷. Les migrants d'Europe sont par ailleurs les plus à même d'occuper des emplois saisonniers. A l'inverse, ce sont majoritairement des femmes qui sont employées dans les mé-

⁴⁷ Dans la restauration et l'hôtellerie également, on tend à confier aux sans-papiers des travaux physiquement éprouvants (en cuisine notamment), pour lesquels on ne fait que plus rarement appel à des femmes, même si certaines professions sont typiquement féminines dans les hôtels (femmes de chambre).

nages privés en ville et dans le secteur des services. Lorsque l'on évoque les *care-workers* de la *global city* (Sassen 2001), on pense immédiatement à New York, Londres ou Tokyo. Des comparaisons internationales montrent que Zurich, Genève et même Bâle peuvent être considérées comme globalisées (Kearney 2014). Si elles séjournent en Suisse plusieurs années, il n'est pas rare que les migrantes donnent naissance à des enfants en Suisse ou fassent venir leur conjoint ou leurs enfants restés auprès de leur famille à l'étranger, de leur propre initiative ou par contrainte (maladie ou décès des grands-parents ayant les enfants à charge, p. ex.). Les hommes, le plus souvent affectés à des travaux saisonniers, restent eux plus longtemps séparés de leur famille.

Age

Selon les spécialistes interrogés dans les cantons, 12 % des sans-papiers sont mineurs⁴⁸, 60 % ont entre 18 et 40 ans (cf. Tableau 13) et 28 % ont plus de 40 ans. La proportion de sans-papiers âgés de 18 et 40 ans est nettement plus élevée (80 %) dans les deux cantons touristiques (Grisons et Valais), ce qui coïncide avec l'estimation de la répartition par sexe.

Les 18-40 ans sont plus nombreux chez les sans-papiers que dans la population résidante, tandis que les enfants et les personnes âgées sont sous-représentés⁴⁹. Ce n'est pas un hasard si la grande majorité des personnes sans autorisation de séjour sont en âge de travailler : d'une part elles viennent ou restent en Suisse pour y trouver un travail, d'autre part il n'est guère possible de séjourner en Suisse sans avoir une activité lucrative. Diverses études ont par ailleurs montré que les populations de flux migratoires récents qui ne sont pas sûres de pouvoir séjourner durablement dans le pays vers lequel elles émigrent sont de façon générale plus jeunes que la population résidante ou les populations de migrants déjà établies. De plus en plus de personnes plus âgées sans réelles perspectives de régularisation restent toutefois en Suisse. Cette tendance est plus marquée en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, sans doute parce qu'elle a commencé plus tôt. De plus en plus de cas de migrants sans autorisation de séjour de la troisième génération sont recensés.

⁴⁸ Les estimations du nombre de mineurs présentent une extrême dispersion et doivent donc être interprétées avec précaution.

⁴⁹ Dans la population résidante, la proportion de mineurs est de 18 %, celle des plus de 40 ans de 52 %. Cf. OFS (2014) : Population résidante permanente selon l'âge, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/alter/gesamt.html>

Tableau 13 Age

	Mineurs	Nombre de réponses	De 18 à 40 ans	Nombre de réponses
Moyenne	12 %	22	60 %	24
<i>Dispersion (+/-)</i>	57 %		10 %	
Suisse alémanique	11 %	13	68 %	14
Suisse latine	14 %	9	48 %	10
Cantons urbains	13 %	7	57 %	6
Cantons touristiques	7 %	3	80 %	6

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

5.3. Formation

Les données des spécialistes concernant le niveau de formation des sans-papiers présentent un grand degré d'incertitude. Les avis divergent considérablement, même au sein d'un même canton. En moyenne, on peut considérer que 22 % des sans-papiers sont titulaires d'un diplôme supérieur (cf. Tableau 14), tandis que 41 % ont terminé l'école obligatoire sans autre formation (personnes peu qualifiées).

Tableau 14 Formation

	Haute école (tertiaire)	Formation prof. (sec. II)	Ecole obligatoire	Nombre de réponses
Moyenne	22 %	37 %	41 %	17
<i>Dispersion (+/-)</i>	66 %	86 %	22 %	
Suisse alémanique	22 %	27 %	51 %	15
Suisse latine	23 %	61 %	16 %	2
Cantons urbains	24 %	39 %	37 %	7
Cantons touristiques	0 %	9 %	91 %	4

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

La part de personnes peu qualifiées est jugée plus élevée en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. Il est difficile de savoir si cela est dû à des différences de profil chez les sans-papiers ou de perception par les personnes interrogées. En Suisse romande, le fait que la majorité des sans-papiers escomptent trouver un travail (cf. Parcours de migration, Tableau 9), ce pour quoi une qualification est un atout, pourrait expliquer ces écarts. Dans les cantons touristiques, on considère que presque tous les sans-papiers appartiennent à cette catégorie. La part des sans-papiers titulaires d'un diplôme supérieur est en revanche quasi identique dans toutes les régions (à l'exception des cantons touristiques) : aux dires des spécialistes interrogés, 20 à 25 % des sans-papiers sont au bénéfice d'une formation tertiaire.

La grande imprécision quant au degré de formation des sans-papiers s'explique également par le fait que bon nombre d'entre eux exercent une activité pour laquelle ils sont, de l'avis général, surqualifiés, alors que leurs employeurs et les services d'encadrement ne savent rien ou presque de leur niveau de formation. Il arrive ainsi que des femmes ayant un diplôme supérieur travaillent dans des ménages. Un spécialiste fait observer que compte tenu de la concurrence acharnée sur le marché du travail, de plus en plus d'exigences sont posées également pour les emplois peu qualifiés, par exemple pour les travaux domestiques ou les soins à la personne (connaissances linguistiques, permis de conduire, etc.). Soucieux de gagner de l'argent au plus tôt, la plupart des jeunes requérants d'asile et des travailleurs saisonniers ont uniquement achevé la scolarité obligatoire avant d'émigrer.

6. Marché du travail et assurances sociales

Les spécialistes et les professionnels ont été invités à répondre à une série de questions sur l'activité professionnelle et les assurances sociales. La section 6.1 regroupe leurs évaluations sur ces thématiques. Pour les assurances sociales, nous nous sommes concentrés sur les contributions à l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), l'allocation pour perte de gain (APG) et l'assurance-chômage (AC). Ces contributions sont acquittées conjointement (à parts égales par l'employeur et l'employé) pour autant que la personne exerçant l'activité lucrative soit assurée de façon régulière⁵⁰. La section 6.2 présente une comparaison des données des comptes AVS (CI) et des données du registre des habitants. L'idée est ici d'évaluer le nombre de personnes qui, en vertu des données du registre des habitants ont quitté la Suisse ou n'ont jamais résidé en Suisse mais qui, en vertu des salaires versés enregistrés dans les comptes AVS continuent à travailler en Suisse.

6.1. Evaluation des entretiens menés dans les cantons

La situation sur le marché du travail et l'accès aux assurances sociales sont des thèmes pour lesquels les spécialistes et les professionnels ont eu du mal à communiquer des données chiffrées. La plupart des éléments dont nous disposons sont issus de 15-20 réponses seulement (sur un total de 61 entretiens).

Taux d'emploi

Le taux d'emploi des sans-papiers (adultes) est estimé à 86 % (cf. Tableau 15), avec peu d'écarts entre la Suisse alémanique et la Suisse latine. Dans les trois cantons urbains, le taux d'emploi des sans-papiers avoisine aussi les 85%. Dans la mesure où une seule estimation était disponible pour les deux cantons touristiques, nous avons renoncé à la faire figurer dans le tableau⁵¹.

Presque toutes les études réalisées jusqu'ici indiquent que les sans-papiers ne peuvent demeurer à long terme en Suisse que s'ils exercent eux-mêmes une activité lucrative, en tout cas si l'on exclut les personnes percevant l'aide d'urgence à long terme (Bolliger et Féraud 2010).

⁵⁰ Peu d'informations existent sur les versements aux sans-papiers qui quittent le pays. On peut cependant partir du principe que ces versements sont inférieurs aux contributions.

⁵¹ Au vu des autres informations communiquées par ailleurs, l'information communiquée (taux d'emploi de 5 %) a été jugée sous-estimée par l'équipe du projet.

Tableau 15 Taux d'emploi des sans-papiers adultes

	Taux d'emploi	<i>Nombre de réponses</i>
Moyenne	86 %	20
<i>Dispersion (+/-)</i>	10 %	
Suisse alémanique	85 %	12
Suisse latine	90 %	8
Cantons urbains	85 %	5
Cantons touristiques	-	1

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

Contributions aux assurances sociales

Selon les spécialistes, près d'un quart des sans-papiers disposeraient d'un CI. Cette proportion étonnamment élevée est à mettre au compte du fait qu'en Suisse latine, un sans-papier sur deux disposerait d'un numéro AVS (déclarations pondérées), contre seulement un sur cinq en Suisse alémanique et quasiment aucun dans les cantons touristiques. Ces inégalités dans les réponses se reflètent dans la dispersion de +/- 37 % (cf. deuxième colonne du Tableau 16)⁵².

Depuis l'introduction du nouveau numéro AVS (2012), les sans-papiers qui souscrivent une assurance-maladie doivent communiquer un numéro d'assuré. Cette formalité est également nécessaire pour percevoir les allocations familiales depuis janvier 2014. Les personnes qui ont des enfants et séjournent longuement en Suisse se voient donc conseillés par les spécialistes de demander l'attribution d'un numéro AVS. Ce numéro est également nécessaire pour les déclarations simplifiées d'assurances sociales et d'impôts, notamment pour les travaux effectués pour des ménages privés (cf. quitt.ch et cheques-emploi.ch).

Si de nombreuses caisses de compensation (familiales) enregistrent sans difficulté les employés sans autorisation de séjour, plusieurs interventions sont nécessaires auprès d'autres caisses avant qu'une personne sans titre de séjour puisse être inscrite. Certains représentants des autorités font observer que les caisses de compensation AVS de certains cantons ou de petites villes communiquent de leur propre

⁵² L'estimation pour la Suisse romande repose aussi sur un faible nombre de réponses et repose sur une évaluation élevée dans le canton de Genève (50 %).

chef des informations aux services des migrations. On comprend donc que les sans-papiers ou leurs employeurs ne souhaitent pas que l'activité soit déclarée. La plupart des représentants des employeurs interrogés indiquent que tous les travailleurs qui dépendent de leurs caisses sont déclarés au moins à la fin de l'année, avant les contrôles⁵³.

Les raisons des écarts constatés entre les régions linguistiques en termes de parts des assurés n'ont pas pu être analysées en détail. Dans le canton de Genève, les enfants scolarisés doivent obligatoirement souscrire une assurance-maladie, ce qui implique de disposer d'un numéro AVS. Les nouveau-nés sont eux aussi assurés au régime maladie en règle générale. Cela vaut également pour la Suisse alémanique (Wyssmüller et Efionayi-Mäder 2011). La durée du séjour, plus élevée en Suisse romande, la part relativement élevée de personnes actives dans l'économie domestique et le soutien apporté par les centres de consultation peuvent expliquer les différences constatées entre les régions.

La part de personnes pour lesquelles des versements annuels interviennent sur le CI est estimée à 18 %, avec peu d'écarts entre les régions. D'après les spécialistes, tous les employeurs procèdent aux versements pour les personnes titulaires d'un CI en Suisse alémanique, alors qu'ils sont moins de la moitié à le faire en Suisse latine.

Plusieurs spécialistes ont indiqué que dans de nombreux cas, seule une partie du travail effectué donne lieu au versement des assurances sociales. Les femmes qui travaillent dans des ménages privés ont souvent plusieurs employeurs qui ne sont pas tous disposés à déclarer leur employée. Les employeurs interrogés indiquent pour leur part que les aides ménagères refusent souvent que leur travail soit déclaré, un fait qui ne concerne pas uniquement les personnes sans autorisation de séjour⁵⁴. Dans le bâtiment, il n'est pas rare que le travail à temps plein soit déclaré comme du travail à temps partiel. Le taux d'occupation étant très difficile à contrôler, il y a rarement des sanctions.

⁵³ Ils ne peuvent en revanche pas se prononcer sur le statut en matière de droit des étrangers dans la mesure où cela ne relève pas de la compétence des caisses de pension. Certains considèrent que la vérification de la situation au regard de la législation sur les étrangers s'effectue au niveau cantonal.

⁵⁴ Comme le notent les centres de consultation, les sans-papiers sont dans une position de négociation plus inconfortable que les employeurs, qui leur imposent leurs souhaits.

Tableau 16 Paiement des contributions d'assurances sociales

	Numéro AVS	<i>Nombre de réponses</i>	Paiements aux assurances sociales	<i>Nombre de réponses</i>
Moyenne	27 %	14	18 %	19
<i>Dispersion (+/-)</i>	37 %		59 %	
Suisse alémanique	19 %	10	18 %	13
Suisse latine	49 %	4	17 %	6
Cantons urbains	27 %	4	16 %	6
Cantons touristiques	5 %	3	3 %	4

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : les paiements aux assurances sociales concernent uniquement les personnes exerçant une activité lucrative. Moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

Secteurs employant les sans-papiers

L'une des principales raisons évoquées pour justifier l'emploi de sans-papiers est le besoin (à court terme) de main-d'œuvre mobilisable rapidement et les coûts / la pression sur les coûts, notamment dans les secteurs peu rentables ou dans certaines branches d'activité. Les principaux secteurs faisant appel aux sans-papiers sont le bâtiment, l'hôtellerie / la restauration et l'agriculture. Le nombre comparativement faible de sans-papiers au Tessin s'explique par la disponibilité de frontaliers italiens venus chercher du travail en Suisse en raison de la crise qui sévit dans le nord de leur pays.

L'emploi de sans-papiers dans les ménages privés s'explique essentiellement par le manque d'écoles à horaire continu et de places de crèche – notamment pour les familles monoparentales ou les parents ayant des horaires de travail irréguliers (Bonoli und Champion 2014) – ainsi que l'externalisation croissante des prestations de soins pour les personnes malades. Moins systématiquement, les spécialistes et les professionnels citent la volonté d'aider les personnes dans le besoin ou des intentions humanitaires, surtout dans le cas de déboutés de l'asile. Un spécialiste note que les employeurs y voient parfois le moyen de concilier l'utile (main-d'œuvre bon marché) à l'agréable (aide pour les sans-papiers). Cela vaut également pour les petites entreprises, qui proposent aux sans-papiers certes un salaire inférieur à celui pratiqué dans leur pays d'origine mais des conditions de travail intéressantes qui donnent l'impression d'une situation gagnante pour les deux parties.

Les ménages privés jouent un rôle décisif dans la répartition sectorielle des sans-papiers : selon les spécialistes, une personne sans autorisation de séjour sur deux travaille chez un particulier, la plupart des sans-papiers restants se répartissant entre le bâtiment et l'hôtellerie / la restauration. Les écarts entre les régions s'expliquent par le fait que les emplois au sein de ménages privés ont une importance plus grande en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique. Dans les cantons touristiques, la plupart des sans-papiers sont employés dans l'agriculture. Cette information ne repose que sur deux témoignages.

Tableau 17 Secteurs employant des sans-papiers

	Ménages privés	Bâti- ment	Hôtellerie / rest.	Agricul- ture	Autre	Nombre de réponses
Moyenne	53 %	18 %	16 %	5 %	8 %	17
<i>Dispersion (+/-)</i>	20 %	38 %	27 %	87 %	90 %	
Suisse alémanique	47 %	22 %	18 %	5 %	8 %	13
Suisse latine	71%	5 %	10 %	5 %	9 %	4
Cantons urbains	55 %	16 %	16 %	4 %	8 %	7
Cantons touris- tiques	nc	nc	nc	85 %	nc	2

Source : entretiens menés dans les cantons

Remarque : nc = non communiqué. Moyenne pondérée des estimations (pondération : nombre de sans-papiers dans le canton). Des différences d'arrondi sont possibles. L'indicateur de dispersion est l'écart standard, exprimé en part de la moyenne cantonale.

La littérature spécialisée vient confirmer l'emploi d'une majorité de sans-papiers par les ménages privés (Flückiger et al. 2012; Knoll et al. 2012 ; Longchamp et al. 2005 ; Valli 2003). Dans la mesure où ni les autorités du marché du travail ni les services des migrations ni les partenaires sociaux n'ont une vue précise de ce secteur d'activité, cela complique l'analyse des rapports de travail des femmes sans autorisation de séjour⁵⁵. Les informations collectées font apparaître une situation assez contrastée dans les ménages. Les conditions de travail et de rémunération sont assez variables et différent de celles observées dans le bâtiment et dans l'hôtellerie / la restauration. Ici, la raison du recours aux sans-papiers est davantage le manque de main-d'œuvre que la volonté de réduire ses coûts (même si ces deux dimensions peuvent coexister). Plus que dans d'autres secteurs, les conditions

⁵⁵ Dans le canton de Genève, le Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) se préoccupe depuis quelques années de la situation du personnel de maison. Il constitue une source précieuse d'information.

d'emploi dans l'économie domestique sont correctes, voire bonnes, même si des différences s'observent selon la situation : les rapports de travail « *live-in* », où le gîte et le couvert sont proposés au sein même du ménage et où l'employée peut être potentiellement appelée à travailler à toute heure, sont considérés comme plus problématiques que les rapports de travail « *live-out* », où les migrantes ont plusieurs employeurs, un logement à elles, et se trouvent dans une meilleure position de négociation. Dans ce deuxième cas, les personnes sont généralement mieux payées et perçoivent une rémunération équivalente à celle proposée habituellement dans l'économie domestique⁵⁶. Certaines femmes entretiennent une relation de confiance avec leurs employeurs et savent parfaitement quels sont leurs droits.

Dans le bâtiment, l'hôtellerie / la restauration et l'agriculture, les rapports de travail sont plus précaires, l'aspect coût étant primordial et les relations avec l'employeur plus tendues. Dans certains cantons, les salaires minimums sont si bas dans l'agriculture qu'il n'est pas nécessaire de recourir à des sans-papiers tant que la main-d'œuvre volontaire en provenance des Etats de l'UE / AELE est suffisante. Les employeurs ne recourent aux travailleurs sans autorisation de séjour originaires de pays tiers que temporairement, au moment des récoltes par exemple. Dans ces secteurs également, les conditions de travail sont parfois correctes mais attirent moins l'attention des syndicats et des services de consultation.

En tout état de cause – et cela est valable pour tous les secteurs –, la situation d'emploi des ressortissants de pays tiers sans autorisation de séjour s'est détériorée au cours des dix dernières années en raison de la concurrence accrue des ressortissants des pays de l'UE / AELE.

Occupation des emplois après le départ des sans-papiers

Interrogés sur ce point, une petite majorité des spécialistes et professionnels (12 sur 21) ont confirmé que les sans-papiers sont remplacés après leur départ ou la résiliation de leur rapport de travail par d'autres personnes sans autorisation de séjour.

Les personnes ayant répondu par l'affirmative à cette question indiquent qu'il y a toujours chez les employeurs une « *minorité de moutons noirs* ». Les économies réalisées grâce à l'emploi de sans-papiers compenseraient de loin les coûts des éventuelles amendes. Une considération qui intervient dans les entreprises qui ne craignent pas de voir leur réputation affectée.

⁵⁶ Cf. www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2013/4109.pdf. Outre le contrat-type de travail de la Confédération, des dispositions cantonales s'appliquent en Suisse romande.

Les personnes ayant répondu à la question par la négative (9 sur 21), rejetant ainsi indirectement la thèse d'un effet de substitution des régularisations (thèse selon laquelle les sans-papiers régularisés sont remplacés par de nouveaux sans-papiers, ce qui peut provoquer un effet « pull »), se réfèrent aux emplois domestiques ou à ceux liés aux soins aux personnes, où les qualités de la personne employée et les relations humaines priment sur l'aspect de la rémunération (Knoll et al. 2012). Plusieurs spécialistes évoquent le cas d'employés qui ont continué de travailler pour le même employeur après avoir été régularisés, notamment lorsque celui-ci a soutenu le règlement du cas de rigueur (cf. chapitre 7)⁵⁷.

6.2. Cas donnant lieu au paiement de contributions AVS

L'analyse quantitative suivante compare les données de la STATPOP et celles des CI de la CdC⁵⁸ pour l'année 2010. La recherche du numéro AVS dans les deux bases de données permet d'estimer le nombre de personnes qui ont exercé une activité en Suisse sur une année donnée sans pour autant être recensés dans la STATPOP au 31 décembre. L'absence de mention dans la STATPOP peut avoir les trois raisons suivantes :

1. L'employé a produit une autorisation frontalière.
2. Il a exercé au cours de l'année une activité professionnelle autorisée mais quitté le territoire avant la fin de l'année.
3. Il a exercé une activité lucrative déclarée sans disposer d'une autorisation de séjour (sans-papiers).

Le nombre de personnes appartenant au troisième groupe a été déterminé en déduisant du nombre de personnes figurant dans le registre des CI mais pas dans la STATPOP le nombre de frontaliers (en vertu de la statistique des étrangers) et le

⁵⁷ A notre connaissance, les effets de la politique des cas de rigueur n'ont jusqu'ici fait l'objet d'aucune étude en Suisse. Les actions menées dans d'autres pays peuvent difficilement être transposées à la Suisse dans la mesure où il s'agit la plupart du temps de régularisations collectives dans des conditions peu comparables (Finotelli 2011 ; Finotelli et Sciortino 2006 ; Kraler 2009)

⁵⁸ Les comptes individuels (CI) recensent tous les salaires soumis à l'AVS perçus par les personnes actives soumises à cotisation. Ils sont tenus par les caisses AVS, sur la base des données communiquées par les employeurs. Les données des CI sont communiquées à des fins de statistique à la CdC. Sous réserve que les entreprises communiquent l'ensemble des données, les CI recensent donc tous les salaires soumis à cotisations en Suisse. Chaque personne ayant payé ses cotisations AVS est enregistrée (anonymement) dans les données auxquelles nous avons eu accès. A noter que la qualité des données présente certaines limites. Ainsi, la nationalité des personnes n'est pas systématiquement mise à jour, certaines nationalités qui n'existent plus continuant d'apparaître (Yougoslavie ou URSS, p. ex.). Il est donc possible que certaines personnes de nationalité étrangère aient entre-temps été naturalisées et que cela n'ait pas été modifié dans la base de données.

nombre de personnes ayant quitté le territoire au cours de l'année, ce dernier chiffre étant pondéré avec la part estimée des personnes exerçant une activité lucrative qui ont fait des versements au 1^{er} pilier. Le tableau suivant présente un exemple fictif :

Tableau 18 Exemple fictif de calcul

	Nombre
1 Personnes figurant dans le registre des CI	20 000
2 Personnes recensées dans STATPOP	15 000
3 Personnes non recensées dans STATPOP (1-2)	5 000
4 Frontaliers	1 000
5 Nombre restant non documenté (3-4)	4 000
Personnes ayant quitté la Suisse en cours d'année, dont...	4 000
6a Hypothèse 1 : exerçant une activité lucrative à 100 %	4 000
6b Hypothèse 2 : exerçant une activité lucrative à 80 %	3 200
6c Hypothèse 3 : exerçant une activité lucrative à 60 %	2 400
Nombre de personnes dans le registre des CI sans autorisation de séjour	
7a Hypothèse 1 (5-6a)	0
7b Hypothèse 2 (5-6b)	800
7c Hypothèse 3 (5-6c)	1 600

Résultats

Les estimations ont été communiquées séparément pour les différents groupes de nationalités. Elles concernent toutes la tranche des 15-64 ans. Un taux d'occupation de 80 % pour les hommes et de 60 % pour les femmes était l'hypothèse de départ.

Pour la plupart des nationalités, on observe une concordance entre les données du registre des habitants et le registre des CI, après déduction des frontaliers et des personnes ayant quitté la Suisse en cours d'année. Des différences ont été observées pour certaines nationalités (cf. Tableau 19) : des versements au 1^{er} pilier ont été enregistrés pour des personnes n'ayant pas d'autorisation de séjour. Les personnes concernées (env. 2 300 personnes) sont essentiellement originaires des pays suivants : Kosovo (hommes uniquement), Bolivie, Brésil et Philippines.

Tableau 19 Personnes sans autorisation de séjour pour lesquelles des versements AVS ont été enregistrés (au moins une personne par nationalité)

	Total	Hommes	Femmes
Kosovo	536	536	0
Bolivie	494	134	360
Brésil	341	182	159
Philippines	295	12	283
Equateur	208	84	124
Ukraine	193	33	160
Erythrée	74	23	51
Ethiopie	68	30	38
République dominicaine	63	0	63
Total	2 273	1 035	1 238

Sources : OFS, STATPOP ; CdC, registre des cotisants

Remarque : nombre de ressortissants de pays autres que l'UE / l'AELE, recensés par la CdC mais pas dans la STATPOP, après déduction des frontaliers et des personnes ayant quitté le territoire en cours d'année, pour un taux d'occupation de 80 % chez les hommes et de 60 % chez les femmes.

L'analyse a permis de déterminer que près de 86 % des sans-papiers adultes exercent une activité lucrative, dont 18 % paient des cotisations sociales. Si l'on fait le lien entre ces informations et les 2300 personnes déterminées plus haut, on obtient 14 700 sans-papiers adultes ou 18 000 sans-papiers au total⁵⁹, un résultat très en-deçà des estimations du chapitre 4. En conséquence, soit le nombre de sans-papiers soit la part de sans-papiers s'acquittant des cotisations sociales ont été surestimés, ce dernier cas nous paraissant plus probable. Pour un total estimé de 76 000 sans-papiers (cf. estimations fournies à la section 4.3) et 2200 sans-papiers s'acquittant de cotisations AVS, la part des sans-papiers s'acquittant de cotisations sociales serait de 2 %, soit dix fois moins que ce qui ressort des entretiens avec les spécialistes⁶⁰. Cet écart considérable montre combien il est difficile de déterminer le taux de versement des cotisations et invite à la prudence dans l'interprétation des chiffres.

⁵⁹ Cf. nombre de sans-papiers dans la tranche des 15-65 ans estimé à la section 4.4

⁶⁰ Prise en compte de la part des 15-65 ans (cf. section 4.4) et de la part estimée de personnes exerçant une activité lucrative (18 %)

7. Réglementation des cas de rigueur de sans-papiers

Le présent chapitre est consacré à la régularisation des sans-papiers dans le cadre de la réglementation des cas de rigueur. Nous abordons dans un premier temps les bases légales (section 7.1), puis le nombre et l'évolution des régularisations au fil des ans (section 7.2). Enfin, une comparaison des données AVS et SYMIC renseigne sur l'intégration sur le marché du travail des sans-papiers nouvellement régularisés (section 7.3).

7.1. Bases légales

Le droit des étrangers et le droit de l'asile prévoient les cas dans lesquels le séjour des sans-papiers peut être légalisé. Les situations sont examinées en détail au cas par cas, en tenant compte de l'ensemble des circonstances particulières⁶¹ :

En vertu de l'art. 30, al. 1, let.b, LEtr, les sans-papiers peuvent se voir délivrer une autorisation de séjour pour tenir compte de cas individuels d'une extrême gravité. Un certain nombre d'éléments sont alors évalués : le degré d'intégration, les rapports familiaux, les moyens financiers disponibles, la durée de la présence sur le territoire suisse et la possibilité de réintégration dans le pays d'origine⁶². La personne concernée doit par ailleurs révéler son identité. La reconnaissance d'un cas de rigueur n'impose pas nécessairement une activité lucrative. Les personnes tributaires d'aides et d'un soutien qui ne sont pas / plus en mesure d'exercer une activité lucrative peuvent également déposer une demande.

Suite à la mise en œuvre de la motion Barthassat (08.3616, « Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal »), les jeunes sans-papiers peuvent depuis le 1^{er} février 2013 se voir accorder une autorisation de séjour pour effectuer une formation professionnelle initiale (art. 30a de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA, RS 142.201). Ils doivent pour ce faire avoir suivi la scolarité obligatoire en Suisse pendant au moins cinq ans (offres de rattrapage éventuelles comprises) et déposé leur demande dans les douze mois qui suivent la fin de la scolarité. Autres conditions : demande formulée par l'employeur et révélation de son identité.

L'art. 14, al. 2 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31) stipule que les personnes ayant déposé une demande d'asile peuvent obtenir une autorisation de séjour à la demande du canton s'ils sont en Suisse depuis au moins cinq ans et

⁶¹ Nous remercions le SEM pour sa description de la situation légale, reprise dans le présent chapitre.

⁶² Les critères déterminants sont décrits plus en détail à l'art. 31 OASA.

qu'il s'agit d'un cas individuel d'une extrême gravité. Par ailleurs, les services des migrations doivent toujours avoir eu connaissance du lieu de séjour des personnes, qui ne doivent donc jamais avoir vécu cachées en Suisse. Cela vaut indépendamment de l'état d'avancement de la procédure d'asile, c'est-à-dire aussi pour les déboutés de l'asile dont le délai de départ est échu et qui se retrouvent en situation irrégulière.

Le séjour peut également être régularisé, bien que plus rarement, sur la base de l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101). D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, une longue présence sur le territoire peut dans des cas d'exception induire l'intégration ou le droit au respect de la vie privée, ce qui peut justifier la régularisation du séjour au titre de l'art. 8 CEDH⁶³. Cela pourrait également être le cas pour les personnes sans autorisation de séjour, notamment pour les familles avec enfants, qui sont bien intégrées en Suisse du fait de leur présence de longue date sur le territoire.

Il incombe aux cantons de décider si une demande d'autorisation pour cas de rigueur doit être examinée et comment les critères doivent être interprétés ou pondérés. S'il n'y a pas de raison de considérer un cas de rigueur aux termes de la CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale), le canton peut obliger le demandeur à quitter le pays et à déposer à l'étranger une demande d'autorisation pour cas de rigueur auprès d'une représentation suisse. Si le canton est disposé à octroyer une autorisation pour cas de rigueur, la demande doit être soumise au SEM pour approbation. En cas de rejet de la demande par le SEM, il est possible de former recours devant le Tribunal administratif fédéral. Seuls des moyens juridiques cantonaux peuvent être utilisés pour contester les décisions négatives des autorités cantonales.

⁶³ Cf. Arrêt 2C_989/2014 du 18 mars 2015, consid. 1.3 (traduction libre de l'allemand) : « Dans des conditions particulières, la demande de respect de la vie privée et familiale en vertu de l'art. 8, al. 1 CEDH peut impliquer le droit de demeurer dans le pays (Arrêt 2C_838/2013 du 23 septembre 2013, consid. 2.2.3 ; cf. également les arrêts CEDH de Vasquez contre la Suisse du 26 novembre 2013 [1785/08], § 37, et de Gezginci contre la Suisse du 9 décembre 2010 [16327/05], § 56 ss.). Une présence de longue date et l'intégration qui en résulte ne suffisent pas. La jurisprudence impose pour le droit au respect de la vie privée des relations privées de nature sociale ou professionnelle qui dépassent le cadre de l'intégration standard ou des relations sociales particulièrement établies en dehors du cadre familial (ATF 130 II 281, consid. 3.2.1, p. 286 ; arrêts 2C_517/2014 du 15 février 2015, consid. 1.3 ; 2C_654/2013 du 12 février 2014, consid. 2.1). » L'arrêt (en allemand) peut être consulté sous www.servat.unibe.ch/dfr/bger/150318_2C_989-2014.html.

7.2. Chiffres et évolution

Réglementation des cas de rigueur en vertu de l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr et de l'art. 14, al. 2, LAsi

Le SEM publie une statistique annuelle sur les demandes de réglementation des cas de rigueur transmises pour approbation à la Confédération par les cantons. On distingue les demandes relevant du droit des étrangers (art. 30, al. 1, let. b, LEtr) et celles relevant du droit de l'asile (art. 14, al. 2, LAsi). Les statistiques font apparaître les demandes et les décisions rendues l'année considérée (acceptation ou refus). Dans la mesure où ces données ne sont pas le résultat d'études de cohortes relatives à des cas, mais des données administratives pour la période définie, il n'est pas possible de tirer de conclusions précises quant au taux d'acceptation⁶⁴.

Au vu des statistiques et des précisions fournies par les spécialistes, on constate toutefois qu'une grande majorité des demandes formulées par les cantons sont acceptées par le SEM (cf. Wichmann et al. 2011 : 44). Les cas de rigueur reconnus sont en recul depuis 2008 dans le domaine de l'asile (845, contre 97 en 2014)⁶⁵, en augmentation depuis 2009 dans le domaine des étrangers (88, contre 294 en 2014)⁶⁶. L'acceptation de deux fois plus de demandes dans le domaine des étrangers que dans le domaine de l'asile au cours des deux dernières années est une nouveauté.

Au niveau cantonal, il est rare que les données sur les cas de rigueur soient publiées. La collecte de données n'a été possible que dans quatre cantons, et ce pour différentes raisons⁶⁷. Les données présentées dans le Tableau 20 et le Tableau 21 pour l'année 2014 doivent donc être considérées avec précaution (des données pour l'année 2013 sont présentées à l'annexe 4). Elles ont néanmoins le mérite de montrer que la majorité des demandes d'autorisation pour cas de rigueur sont également acceptées au niveau cantonal, notamment dans le domaine de l'asile. Cependant, les requérants comme les centres de consultation se fondent sur l'expérience et hésitent à déposer un dossier si la demande a peu de chance

⁶⁴ Il peut arriver que le nombre d'acceptations soit supérieur à celui des nouvelles demandes si le nombre de décisions a été en augmentation et le nombre de demandes déposées en recul.

⁶⁵ En 2009, le nombre d'autorisations accordées pour cas de rigueur n'a été que de 181 dans le domaine de l'asile.

⁶⁶ Il n'existe pas de données séparées pour 2008, seulement une statistique globale pour la période 2001-2008.

⁶⁷ Les raisons sont notamment les différences de compétences entre les offices et les villes (canton de Berne), l'absence de différenciation des demandes, le déficit de ressources pour la collecte des données ou la mauvaise qualité des données.

d'aboutir, du fait de l'obligation de révéler son identité⁶⁸. Cela explique les différences notables entre les cantons quant au nombre de demandes déposées (cf. Tableau 20 et Tableau 21).

Tableau 20 Données sur la réglementation des cas de rigueur selon l'art. 14, al. 2, LAsi (2014)

	Canton		SEM	
	Demandes	Acceptations	Rejets+accept.	Acceptations
Argovie	23	16	10	10
Bâle-Ville	2	0	0	0
Berne	44	43	12	11
Fribourg	nc	5	5	5
Genève	1	1	1	1
Grisons	5	5	2	2
Saint-Gall	4	3	3	3
Thurgovie	0	0	2	2
Tessin	nc	nc	14	11
Valais	10	4	12	12
Vaud	nc	9	16	9
Zurich	26	12	11	11
12 cantons	115	98	88	77
Suisse			116	97

Sources : entretiens menés dans les cantons et statistique du SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle.html>).

Remarque : les données fournies par les cantons doivent être considérées comme des valeurs indicatives. Celles fournies par le canton de Bâle-Ville p. ex. concernent une période de quatre ans. La valeur figurant dans le tableau correspond donc au quart de la valeur globale communiquée.

⁶⁸ L'examen anonyme des dossiers n'est pas possible dans tous les cantons.

Tableau 21 *Données sur la réglementation des cas de rigueur selon l'art 30, al. 1, let. b, LEtr (2014)*

	Canton		SEM	
	Demandes	Acceptations	Demandes	Approbation
Argovie	nc	nc	1	1
Bâle-Ville	2	0	1	1
Berne	19	11	7	7
Fribourg	nc	5	7	7
Genève	146	94	181	176
Grisons	nc	nc	0	0
Saint-Gall	0	0	0	0
Thurgovie	0	0	0	0
Tessin	0	0	0	0
Valais	0	0	0	0
Vaud	118	99	105	99
Zurich	1	1	1	1
12 cantons	286	210	303	292
Suisse			305	294

Sources et remarque : voir Tableau 20

L'écart entre le nombre d'acceptations par les cantons et le nombre de demandes soumises au SEM s'expliquent par divers facteurs : notre étude se concentrant sur la situation des sans-papiers, la plupart des cantons n'ont signalé que les déboutés d'asile comme régularisations au titre de l'art. 14, al. 2, LAsi, alors que la statistique du SEM inclut une minorité de personnes dont la procédure est en cours. Les périodes de décision des cantons et de la Confédération peuvent par ailleurs ne pas coïncider (les décisions prises peuvent ne concerner qu'une partie des demandes formulées sur la période). Enfin, on ne saurait exclure que les dossiers aient été comptés à la place des personnes dans certains cas.

Si certains spécialistes précisent que les autorités cantonales se réfèrent exclusivement à la jurisprudence fédérale, d'autres soulignent les différences d'utilisation et d'interprétation des critères d'appréciation des cas de rigueur selon les cantons. Dans le domaine des étrangers, presque toutes les demandes d'autorisation pour cas de rigueur émanent des cantons de Genève et de Vaud, suivis à distance par les cantons de Berne, Fribourg et Bâle-Ville. Les cantons de Genève et de Vaud appliquent depuis le début des années 2000 une politique migratoire particulière concernant les sans-papiers. Plusieurs études, non exhaustives, ont tenté de déterminer dans quelle mesure elle est dictée par des considérations socio-économiques, une position politique fondamentale en matière de droits sociaux, la conception de

l'Etat, l'influence d'organisations de la société civile et l'opinion de la grande majorité de la population (Achermann et Efiionayi-Mäder 2003 ; Laubenthal 2007)⁶⁹. Le débat sur les sans-papiers en France a sans doute joué un rôle également. Le fait que les demandes d'autorisation pour cas de rigueur soient davantage déposées dans le domaine de l'asile que dans le domaine des étrangers s'explique sans doute par une plus grande nécessité d'agir lorsque les personnes sont connues des autorités, ce qui constitue une condition pour la réglementation des cas de rigueur en vertu du droit de l'asile (cf. section 7.1).

Si le nombre et le profil des personnes concernées dans les cantons expliquent ces différences, l'appréciation de la situation par les acteurs politiques et les autorités joue également un rôle. Il ressort des déclarations des personnes interrogées que les autorités cantonales et les instances décisionnaires adoptent parfois des positions divergentes, la régularisation étant considérée comme une incitation au séjour irrégulier ou comme une limitation des dégâts. Le canton de Genève, qui a formulé en 2005 une demande de régularisation collective pour les sans-papiers travaillant dans l'économie domestique, peut être classé dans la deuxième catégorie. A l'inverse, les cantons dont la pratique est plus restrictive considèrent l'attitude plutôt libérale des cantons de Vaud et Genève quant au règlement des cas de rigueur (domaine des étrangers) comme peu conforme à la législation.

Il ressort des informations recueillies dans le cadre des entretiens et des données disponibles que la pratique dans le domaine de l'asile s'est durcie ces dernières années. Dans les cantons qui octroient notamment des autorisations pour cas de rigueur en vertu de la législation sur les étrangers, on note une bonne coopération entre les acteurs cantonaux impliqués qui contribue à l'établissement d'un dialogue constructif avec le SEM. Les spécialistes interrogés s'accordent par ailleurs sur le fait que compte tenu de la jurisprudence, seules les familles avec de jeunes enfants ont une chance de voir leur demande aboutir pour autant qu'elles remplissent également les autres critères (durée de séjour, absence de casier judiciaire, autonomie financière, etc.). La réintégration potentielle dans le pays d'origine et la durée du séjour font notamment débat ; certains représentants des autorités et certaines ONG considèrent en effet ces critères comme problématiques car la réglementation des cas de rigueur peut prendre beaucoup de temps.

⁶⁹ Selon la définition de l'OFS, la part de la population ayant des antécédents migratoires était de 60,5 % dans le canton de Genève et de 45,1 % dans le canton de Vaud, soit bien plus que la moyenne suisse (34,8 %). Cette proportion est également élevée dans les cantons de Bâle-Ville (50,5 %) et du Tessin (47,1 %). Cf. également www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/key/04/03.html.

Réglementation des cas de rigueur selon l'art. 30a OASA

Les avis sont également partagés sur la possibilité introduite en février 2013 d'accorder une autorisation de séjour aux jeunes sans-papiers pour leur permettre d'effectuer un apprentissage. Cette modification de l'ordonnance suite à la motion Barthassat n'ayant été jusqu'ici invoquée que dans dix cas (sept en 2013 et 2014, cf. Tableau 22), l'une des personnes interrogées a estimé que la portée de cette motion reste symbolique⁷⁰. Se montrent également critiques les spécialistes qui considèrent les instruments existants comme suffisants et donc la nouvelle disposition comme inutile. Selon eux, les bases légales existantes permettent de régulariser des familles entières, les jeunes ne pouvant pas demeurer seuls en Suisse. Plusieurs spécialistes indiquent avoir requalifié des demandes fondées sur l'art. 30a OASA en réglementations des cas de rigueur ordinaires présentant les mêmes critères (durée de la scolarité, divulgation de l'identité de la famille), l'avantage étant qu'il n'y a pas besoin de reformuler de demande d'autorisation de séjour à la fin de l'apprentissage⁷¹.

Tableau 22 *Réglementation des cas de rigueur selon l'art. 30a OASA*

	2014	2013
Argovie	0	1
Bâle-Ville	1	0
Genève	0	3
Saint-Gall	1	0
Vaud	1	0
12 cantons	3	4
Suisse	3	4

Source : entretiens menés dans les cantons

Les statistiques du SEM font apparaître que de janvier 2008 à août 2015, des demandes d'autorisation pour cas de rigueur de familles ont été acceptées dans le cadre desquelles le séjour de 215 jeunes de 14 à 17 ans a été régularisé (en vertu

⁷⁰ En 2015, il a été procédé jusqu'en novembre à trois réglementations de cas de rigueur selon l'art. 30a OASA.

⁷¹ Certains spécialistes ont indiqué que les centres de consultations ont reçu suite aux débats sur la motion Barthassat des sans-papiers qui n'avaient pas pensé à une réglementation pour cas de rigueur pour toute la famille. Le séjour de quelques familles supplémentaires a ainsi pu être régularisé, dans les cantons toutefois ayant une expérience praticable en la matière (GE, VD).

des dispositions conventionnelles, à savoir de l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr en lien avec l'art. 31 OASA, et de l'art. 14, al. 2, LAsi⁷².

Par endroits, les centres d'accueil hésitent cependant à déposer une demande parce qu'en cas de rejet, c'est toute la famille du jeune concerné qui risque de devoir quitter le pays. C'est la raison pour laquelle la Plateforme nationale pour les sans-papiers a demandé dans un communiqué du 26 août 2014 l'élargissement des critères et la modification de l'ordonnance de manière à permettre aux jeunes de déposer anonymement une demande de régularisation⁷³.

Notons enfin que dans les différentes interventions parlementaires autour de la motion Barthassat (et des motions Perrinjacquet (2010) et Hodgers (2009)), il s'agissait surtout de supprimer les discriminations faites aux apprentis par rapport aux élèves de l'école moyenne. Bon nombre de cantons (Genève, p. ex.) permettent aux sans-papiers de suivre des cours au lycée ou un apprentissage à plein temps, ou de s'inscrire à l'université ou dans une haute école spécialisée.

En conclusion, certains estiment que la disposition existante n'a pas besoin d'être modifiée, d'autres qu'elle ne va pas assez loin. Dans la pratique, son effet demeure relativement limité et sa portée plus ou moins symbolique. Outre les dix cas de réglementation des cas de rigueur en vertu des dispositions classiques depuis 2013, 27 jeunes de 14 à 17 ans (apprentis ou écoliers) ont pu voir leur situation régularisée chaque année.

Intégration après la régularisation

Concernant le devenir des sans-papiers après la régularisation de leur séjour, seul un service des migrations a procédé en interne à des relevés de données annuels, qui font état d'excellentes expériences en termes d'autonomie financière. La majorité des personnes interrogées ont considéré disposer de trop peu de données pour pouvoir s'exprimer sur la question. Les déclarations des 15 personnes qui ont répondu à la question concordent néanmoins (autorités comme conseillers, à l'exception d'un cas). Dans l'ensemble, les sans-papiers régularisés – qui sont le

⁷² Dans sa position du 5 décembre 2008 sur la motion Barthassat, le Conseil fédéral considère que les dispositions en vigueur relatives aux cas de rigueur offrent suffisamment de marge de manœuvre pour octroyer des autorisations de séjour dans des cas justifiés. Il reconnaît que les jeunes sans-papiers désireux de soumettre une demande en vertu de l'art. 30a OASA sont obligés de communiquer leur identité et que leur famille risque de devoir quitter la Suisse si la demande est rejetée. Le Conseil fédéral reconnaît que ce risque peut être évité si les jeunes n'ont pas besoin de révéler leur identité. Une telle condition nécessiterait une adaptation de l'art. 30a OASA.

⁷³ <http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/politique-etrange/sans-papiers/apprentissage-jeunes-papiers>, consulté le 02.09.2015.

plus souvent d'âge moyen – sont bien intégrés professionnellement et socialement (l'intégration est un critère majeur de légalisation) et autonomes financièrement, si bien qu'ils peuvent conserver leur emploi et trouver leur place dans la société. On n'évoque ni carrière fulgurante ni problèmes graves pour ces personnes. Il ne faut pas oublier que la régularisation ne répond pas toujours à tous les espoirs.

7.3. Intégration sur le marché du travail des sans-papiers régularisés

Pour analyser l'activité des personnes qui ont été régularisées en vertu de l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr ou de l'art. 14, al. 2, LAsi, nous avons comparé les données des comptes AVS individuels (cf. section 6.2) aux données SYMIC du SEM. Les données disponibles (période 2007-2013⁷⁴) permettent d'analyser la situation en termes d'emploi jusqu'à cinq ans après la régularisation. Nous avons également examiné la situation deux ans avant la régularisation.

Seules ont été prises en compte dans l'analyse les données concernant les personnes âgées de 25 à 50 ans au moment de la régularisation, des années de formation ou la période de préretraite pouvant intervenir dans les autres catégories d'âge⁷⁵. A noter également que les personnes qui ont été régularisées en vertu de l'art. 14, al. 2, LAsi ne sont pas toutes des sans-papiers (seules 90 % le sont). Les données disponibles n'ont pas permis de différencier les sans-papiers des autres catégories de personnes.

L'Illustration 4 représente l'évolution moyenne du taux d'emploi avant et après la régularisation⁷⁶. Ce taux représente la part de personnes exerçant une activité dépendante ou indépendante sur le nombre total de personnes régularisées. On remarque tout d'abord que l'évolution est à peu près la même dans les deux groupes (régularisations au titre de l'art. 30, al. 1, let. b ou au titre de l'art. 14, al. 2, LAsi), le taux d'emploi augmentant rapidement dans les années qui précèdent et qui suivent la régularisation. L'explication pourrait être soit que l'activité est davantage déclarée soit que les personnes travaillent plus. On peut penser que les personnes

⁷⁴ Les données sur les régularisations sont consignées dans le SYMIC depuis 2007 (art. 14, al. 2, LAsi) et 2012 (art. 30, al. 1, let. b, LEtr). Les données AVS disponibles couvrent la période 2007-2013. Au total, nous avons pu évaluer les données de 2071 personnes, régularisées entre 2007 et 2014. Presque toutes (99,5 %) disposent d'un numéro AVS, ce qui nous a permis de retracer les cotisations versées.

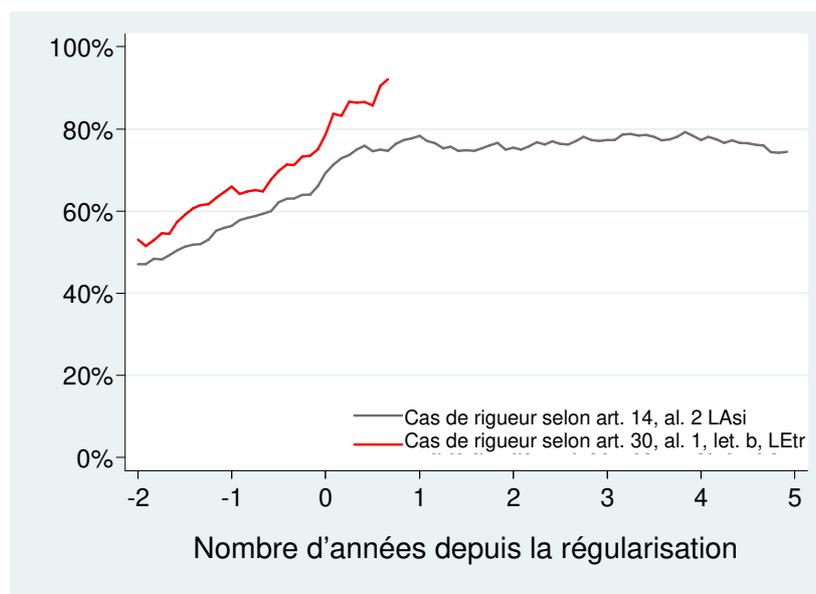
⁷⁵ La méthode du couplage et de l'évaluation des données est décrite en détail dans Spadarotto et al. 2014. Nous remercions Patrick Arni de l'institut allemand IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit) d'avoir mis à notre disposition son programme de traitement des données AVS.

⁷⁶ D'autres représentations sont présentées à l'annexe 3.

qui viennent d'être régularisées font pression pour que leur activité soit déclarée afin d'éviter d'être sanctionnées pour cause de travail au noir, et par là-même de perdre leur autorisation de séjour.

Le taux d'emploi des personnes régularisées au titre de l'art. 14, al. 2, LAsi (env. 90 % six mois après la régularisation) est supérieur à celui des personnes régularisées au titre de l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr (env. 75 %). Tous deux sont élevés comparés au taux d'emploi des Suisses (90 %), de la population permanente résidente étrangère (82 %) et des ressortissants des Etats tiers parmi la population permanente résidente étrangère (hors UE / AELE, 71 %) ⁷⁷. Cela n'a rien d'étonnant car si l'exercice d'une activité lucrative n'est pas indispensable pour la régularisation, il permet au même titre que d'autres critères de réussir son intégration.

Illustration 4 Taux d'emploi des sans-papiers régularisés



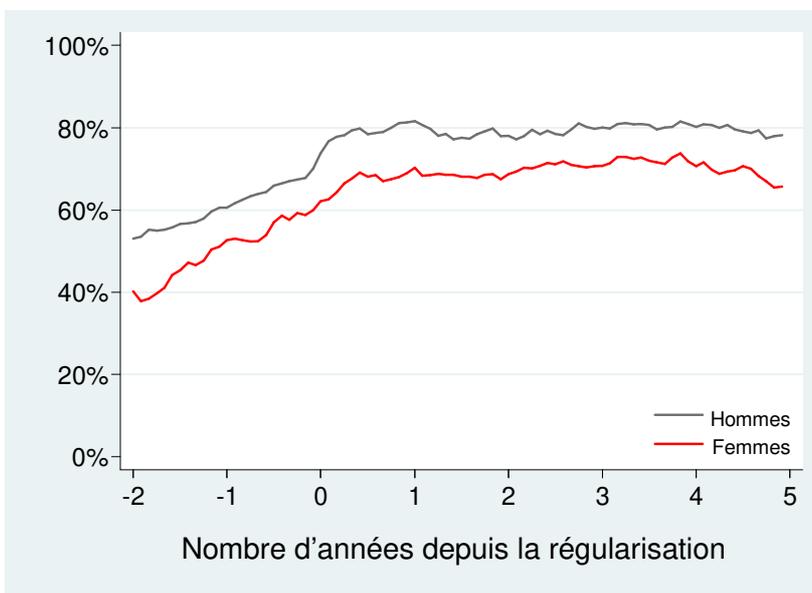
Sources : SYMIC (SEM), comptes AVS individuels (CdC)

Si l'on examine le taux d'emploi par sexe, on constate les différences auxquelles on pouvait s'attendre : quatre ans après la régularisation, le taux d'emploi est d'env. 70 % pour les femmes et 80 % pour les hommes, un écart semblable à celui

⁷⁷ Activité lucrative exercée par des personnes entre 25 et 54 ans (taux déterminés pour les 25-39 ans et les 40-54 ans ; des petits écarts sont possibles si les deux groupes ne sont pas de taille égale. Cf. BFS (2015) : Taux d'actifs occupés selon le sexe, la nationalité, les groupes d'âges et le type de famille : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/data/03.html.

constaté chez les Suisses (86 % pour les femmes et 94 % pour les hommes) mais nettement inférieur à celui prévalant chez les étrangers (72 % pour les femmes et 90 % pour les hommes ; chez les ressortissants de pays tiers 58 % pour les femmes et 86 % pour les hommes). Ce plus faible écart pourrait s'expliquer par une plus forte proportion de personnes seules.

Illustration 5 Taux d'emploi, par sexe (selon l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr et l'art. 14, al. 2, LAsi)



Sources : SYMIC (SEM), comptes AVS individuels (CdC)

8. Sans-papiers de l'UE / AELE

La présente étude porte principalement sur le nombre et la situation des sans-papiers originaires d'Etats tiers. L'enquête a cependant également été utilisée pour évoquer la situation des ressortissants de l'UE et de l'AELE sans autorisation de séjour. Après un bref aperçu des bases légales en vigueur dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes (section 8.1), ce chapitre retrace l'évolution de cette catégorie de personnes et envisage les perspectives d'avenir avec l'application du nouvel article de la Constitution sur la limitation de l'immigration et la mise en place de plafonds annuels (section 8.2).

8.1. Situation juridique

L'introduction et l'extension progressive à partir de 2002 de la libre circulation des personnes (qui s'applique de manière complète depuis juin 2007 pour l'UE-17 / AELE) ont représenté une sorte de régularisation collective des sans-papiers issus de ces pays (notamment du Portugal et d'Europe de l'Est), comme cela a été mis en évidence dans de nombreux entretiens. La situation juridique des ressortissants de l'UE / AELE, qu'ils disposent ou non d'une autorisation de séjour, a ainsi fondamentalement changé puisqu'ils sont, depuis lors, soumis de manière subsidiaire seulement à la loi sur les étrangers et qu'ils disposent globalement de nettement plus de droits que les personnes originaires d'Etats tiers (droit de séjour, droit d'accès au marché du travail, regroupement familial, protection sociale, etc.). Le système d'admission dual justifie par conséquent des conditions de séjour différentes pour les ressortissants de l'UE / AELE d'un côté et pour ceux des pays tiers de l'autre.

La question importante qui ressort à ce sujet est de savoir si les citoyens de l'UE doivent ou non être appelés « sans-papiers » dans certaines circonstances, question qui s'est révélée particulièrement controversée au fil des entretiens avec les spécialistes.

Ces différences d'opinion s'expliquent par le fait que tous les ressortissants des pays de l'UE-27 / AELE peuvent séjourner trois mois en Suisse sans autorisation et – à condition qu'ils ne viennent pas de Bulgarie ou de Roumanie – rechercher un emploi pendant trois mois supplémentaires après obtention d'une autorisation de séjour de courte durée (SEM 2015b)⁷⁸. Ils peuvent ainsi en principe régulariser a

⁷⁸ « Si le séjour ne dépasse pas trois mois, ils n'ont pas besoin d'autorisation. En revanche, si la recherche d'un emploi dure plus longtemps, une autorisation de séjour de courte durée UE / AELE aux fins de la recherche d'un emploi d'une durée de trois mois par année civile est délivrée au ressortissant UE / AELE (durée totale du séjour = six mois) pour autant qu'il dispose des moyens fi-

posteriori leur séjour, les sanctions pour dépassement des délais étant minimales. L'un des interlocuteurs résume de la manière suivante la différence entre les « vrais » sans-papiers des pays tiers et les ressortissants de l'UE : « Un sans-papiers est quelqu'un qui n'a aucune chance de séjourner et de s'installer légalement en Suisse. » Selon cette définition, les ressortissants de l'UE peuvent donc être considérés tout au plus de manière transitoire comme des sans-papiers.

Des conditions plus strictes en matière de présence et d'octroi d'une autorisation de séjour s'appliquent en principe uniquement aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative (retraités, étudiants, etc.). Ils doivent en effet pouvoir justifier de moyens financiers suffisants et d'une assurance-maladie. L'évaluation de la qualité de travailleur⁷⁹ est déterminante dans la mesure où les personnes exerçant une activité lucrative ne sont pas tenues de rendre des comptes sur leur revenu, pas plus que les citoyens suisses⁸⁰, si l'on exclut les dispositions dans le cadre des mesures d'accompagnement (soumises à un contrôle du marché du travail et non du droit de séjour).

Les spécialistes des centres de consultation ou des services de soins ambulatoires signalent qu'un nombre croissant d'immigrants en provenance de l'UE sans autorisation de séjour officielle s'adressent à eux. Il peut s'agir notamment de personnes qui ne remplissent pas les critères d'admission pour les personnes sans activité lucrative (ou en recherche d'emploi) et qui devraient donc quitter le territoire. Certains spécialistes et professionnels déplorent par ailleurs que les services des migrations n'aient pas le droit de poser des conditions en termes de salaire minimum pour l'octroi d'un titre de séjour, comme cela est manifestement couramment pratiqué dans plusieurs cantons. Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, de telles conditions contreviennent à l'Accord sur la libre circulation⁸¹.

nanciers nécessaires à son entretien (art. 18, al. 2, de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes [OLCP ; RS 142.203]). Si ce dernier n'a toujours pas trouvé d'emploi à l'échéance de l'autorisation, l'autorité cantonale compétente peut, à sa demande, prolonger l'autorisation de courte durée UE / AELE jusqu'à une année s'il est en mesure de prouver les efforts déployés à cet effet et qu'il existe une réelle perspective d'engagement dans ce laps de temps (art. 18, al. 3, OLCP). » (SEM 2015 ; 106). Depuis le 1^{er} juin 2016, les citoyens des Etats de l'UE-2 comme ceux de l'UE-25 bénéficient de la libre circulation complète.

⁷⁹ La qualité de travailleur peut être accordée à toute personne dont le travail n'est pas une activité accessoire au sens du droit de l'UE (SEM 2015 ; 50).

⁸⁰ Les travailleurs étrangers ne doivent, en particulier, pas être traités différemment des travailleurs suisses (art. 1, let. d, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes [ALCP ; RS 0.142.112.681]) en matière de rémunération, de résiliation, etc.

⁸¹ Cf. arrêt 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 (cf. également Krauss et Köppel 2015 : 33).

De manière générale, les déclarations des experts font état de fortes disparités entre les dispositions et les pratiques des différents cantons, qui s'expliqueraient par le fait que l'Accord sur la libre circulation n'est pas assorti d'une loi d'application. Plusieurs interlocuteurs des autorités reconnaissent qu'ils sont (ou ont été) parfois peu sûrs d'eux dans l'application de ce texte ou que leur pratique a évolué au fil du temps. Ils relatent généralement plutôt une approche plus restrictive de la pratique en matière d'autorisation et d'octroi de l'aide sociale pour les personnes en recherche d'emploi, notamment au cours de l'été 2013 et dans la période qui a précédé la votation du 9 février 2014 sur l'initiative « contre l'immigration de masse ».

8.2. Evolution du nombre de sans-papiers UE / AELE

Concernant le nombre approximatif de sans-papiers sans titre de séjour ayant dépassé le délai prévu pour la recherche d'emploi ou ne remplissant pas les conditions de séjour pour les personnes sans activité lucrative, l'incertitude perçue chez les personnes ayant répondu à l'enquête est encore plus grande que pour les sans-papiers originaires d'Etats tiers : l'éventail des réponses va de « pratiquement aucun » à « un nombre très important », soit de 20 à 10 000 dans le canton. Etant donné que seuls quelques spécialistes (en tout, 8 des 60 personnes interrogées) citent un chiffre précis et que le concept des sans-papiers UE / AELE et leur identification sont particulièrement controversés, aucune moyenne pertinente ne peut être établie.

De nombreux spécialistes et professionnels sont réticents à s'exprimer sur cette catégorie de personnes et soulignent que leur contrôle ne constitue pas une priorité pour les autorités. Les cantons sont ainsi peu nombreux à infliger des amendes en cas de non-respect des délais d'annonce pour la prise d'une activité lucrative ou l'installation. L'un des interlocuteurs suppose que le nombre d'immigrants de l'UE dont la présence n'est temporairement pas enregistrée doit être à peu près équivalent au nombre de ressortissants UE disposant d'autorisations de cinq ans et quittant le territoire suisse sans le signaler.

En ce qui concerne l'évolution du nombre de sans-papiers UE / AELE, une majorité de spécialistes observent une hausse légère à forte depuis 2009-2011, tandis qu'une minorité seulement parlent d'une baisse. Une grande partie d'entre eux s'accordent cependant à dire que la mobilité croissante entraîne une augmentation de la zone grise correspondant aux personnes dont le séjour n'est peut-être pas (complètement) conforme aux prescriptions en vigueur.

Interrogés sur les incidences de l'initiative « contre l'immigration de masse », la plupart des interlocuteurs (17 des 26 personnes ayant répondu à cette question) estiment qu'aucun impact manifeste ne se fait sentir jusqu'à présent. Ils l'expliquent par le fait qu'aucune mesure concrète de mise en œuvre n'a encore été prise à ce jour. Divers spécialistes pensent néanmoins que les services des migrations ont déjà une pratique plus restrictive dans l'octroi des titres de séjour.

A propos des effets anticipés d'un éventuel contingentement « notable » de la main-d'œuvre (le scénario d'une réduction de 20 % ou plus des admissions a été évoqué dans les discussions), une nette majorité des personnes s'étant exprimées sur ce point (19 sur 26) part du principe que le nombre de sans-papiers originaires de l'UE connaîtra une nouvelle augmentation. Un représentant du patronat fait remarquer que dans le bâtiment, beaucoup de travailleurs qualifiés de la génération du baby-boom prendront prochainement leur retraite et ne pourront, malgré différentes initiatives en ce sens, guère être remplacés par des femmes, des seniors ou des travailleurs handicapés suisses. Selon les experts, le secteur agricole pourrait aussi s'avérer problématique. Plusieurs spécialistes sont d'avis que la main-d'œuvre requise affluera malgré tout et qu'une pression accrue s'exercera sur les salaires et les conditions de travail.

D'autres spécialistes estiment que cela dépendra, pour commencer, des modalités d'application, et notamment du futur statut juridique des ressortissants UE / AELE, mais aussi en grande partie de l'évolution de l'économie suisse, qui pourrait être affaiblie par la mise en place de contingents. Cela devrait alors entraîner une baisse de la demande en main d'œuvre. Il faut toutefois noter que les considérations exprimées à ce sujet sont de nature fortement spéculative.

9. Synthèse des résultats

Le présent chapitre résume les principaux résultats et observations d'ordre méthodologique relevés dans le cadre du projet.

Nous souhaitons tout d'abord rappeler que malgré plusieurs nouveautés au niveau des registres, les données communiquées par les spécialistes et les professionnels cantonaux ont constitué la principale source d'information sur les sans-papiers. Issues de la pratique, ces données présentent des limites dans la mesure où elles ne couvrent pas tous les cas et sont entachées d'incertitude. Par ailleurs il existe des catégories de sans-papiers avec lesquelles les spécialistes et les professionnels n'ont jamais été en contact. On comprend ainsi aisément pourquoi seulement 28 des 60 interlocuteurs contactés se sont montrés disposés à évaluer le nombre de sans-papiers dans leur canton. Lors de l'interprétation des données quantitatives qui constituent la base de nos estimations et de nos extrapolations, il ne faut donc pas perdre de vue l'évaluation autocritique des spécialistes. Ni un traitement critique ni une triangulation soignée des méthodes et des sources ne saurait éliminer l'incertitude fondamentale qui pèse sur un phénomène qui, par nature, reste majoritairement dans l'ombre. Pour favoriser une discussion objective et permettre aux lecteurs du présent rapport de se faire leur propre idée de la situation, nous nous sommes efforcés de décrire les limites et les défauts de l'approche adoptée de façon aussi transparente que possible.

Principaux résultats

Sur la base des données recueillies dans le cadre des entretiens menés dans douze cantons et de l'extrapolation de ces données à l'ensemble de la Suisse, il a dans un premier temps été estimé que le nombre de sans-papiers devait se situer entre 50 000 et 99 000. La meilleure estimation des spécialistes était de 76 000.

Le nombre de sans-papiers a ensuite été calculé selon une méthode d'évaluation faisant intervenir les cas de décès recensés dans la statistique de l'état civil. Le chiffre obtenu, 58 000, est considéré pour diverses raisons comme une estimation minimale et non comme la meilleure estimation. Une deuxième méthode d'évaluation à partir de la statistique des naissances a permis d'établir le nombre de sans-papiers à 105 000. La marge initialement définie a alors été corrigée pour tenir compte de ces évaluations (58 000-105 000).

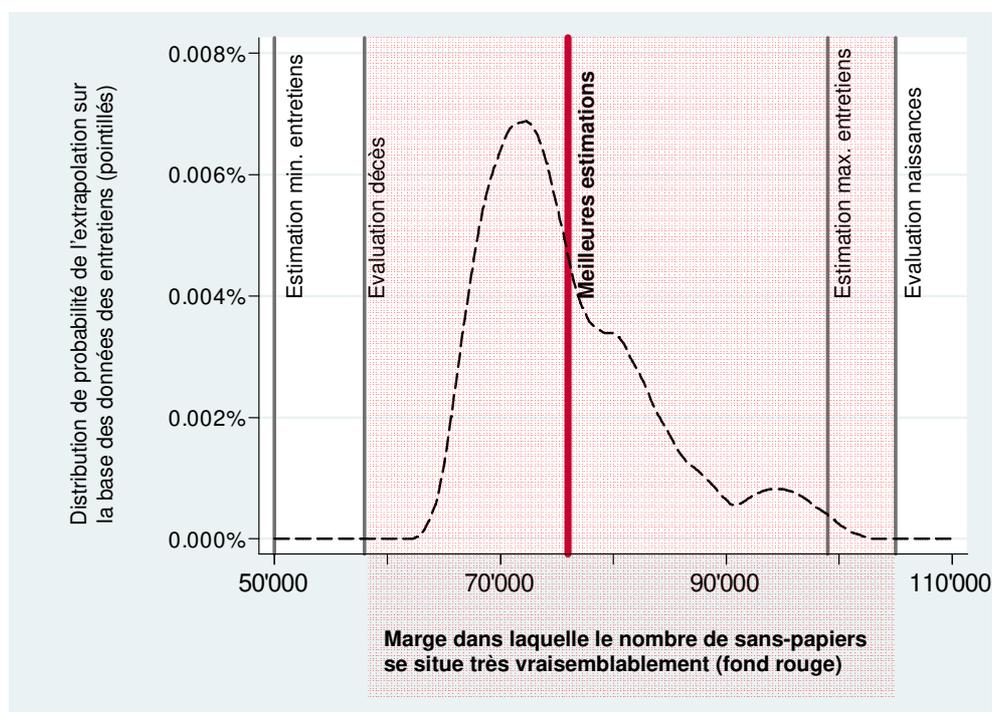
Une autre méthode a consisté à déterminer le nombre de sans-papiers en comparant les données des CI et celles de la statistique des habitants. Le chiffre obtenu était

de 18 000⁸². Ce résultat, très largement sous-estimé, s'explique par une surestimation de la part des sans-papiers s'acquittant de versements AVS.

Sur la base des diverses analyses effectuées, nous considérons que les données suivantes sont les plus probables (cf. illustration 6) :

- *Estimation minimale* : 58 000 sans-papiers
- *Meilleure estimation* : 76 000 sans-papiers
- *Estimation maximale* : 105 000 sans-papiers

Illustration 6 Evaluations du nombre de sans-papiers en Suisse



Remarque : la distribution de l'extrapolation (en pointillés) montre la fréquence d'estimation d'un nombre de sans-papiers donné (distribution de probabilité).

Le nombre estimé de sans-papiers est inférieur à celui établi par Longchamp et al. il y a dix ans (90 000 sans-papiers). Les spécialistes et les professionnels ayant fait état d'un très léger recul du nombre de sans-papiers au cours des dix dernières années (évolution moyenne : -0,4 %), la différence entre ces estimations ne peut

⁸² En combinaison avec la part estimée des sans-papiers qui paient des cotisations AVS (données communiquées par les spécialistes et professionnels cantonaux)

s'expliquer que par une différence de méthode. Ainsi, en 2005, l'étude s'était essentiellement concentrée sur des cantons présentant une forte proportion de sans-papiers par rapport à la population résidante. Dans certains cantons, les estimations ont par ailleurs été revues à la baisse dans le cadre de la présente étude (cf. précisions à la note de bas de page 35). Enfin, nous avons examiné le cas des ressortissants des pays de l'UE / AELE à part, alors qu'ils étaient comptabilisés avec ceux des pays tiers dans les études précédentes.

Les données issues des registres ne renseignant guère sur le profil des sans-papiers, les déclarations des spécialistes et des professionnels ont constitué en la matière notre principale source d'information. Les personnes interrogées ont parfois eu du mal à se prononcer ou ont communiqué des données entachées d'imprécision. Les affirmations suivantes reflètent la moyenne des informations recueillies sur chaque point (pour mieux rendre compte du nombre global de sans-papiers, les données quantitatives ont été pondérées avec le nombre estimé de sans-papiers dans le canton) :

- *Parcours de migration* : près des deux-tiers des sans-papiers sont entrés en Suisse comme *clandestins* ou comme touristes, tandis qu'un cinquième ont été déboutés de l'asile ou sont restés en Suisse après expiration de leur permis B ou C. La majorité des personnes sans autorisation de séjour sont en Suisse depuis plusieurs années.
- *Origine* : les ressortissants de pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud constituent le plus gros groupe de sans-papiers, suivis des ressortissants de pays d'Europe de l'Est (hors UE / AELE). Une minorité de sans-papiers vient d'Afrique ou d'Asie, presque aucun d'Amérique du Nord ou d'Australie.
- *Structure familiale* : la plupart des sans-papiers sont célibataires ou vivent en Suisse sans leur famille (environ les deux-tiers). Selon les spécialistes, un dixième des sans-papiers env. sont mineurs. Sur la base des estimations réalisées à partir de la statistique des naissances, nous considérons qu'env. 2 800 familles avec des enfants nés en Suisse vivent dans le pays.
- *Sexe* : la proportion de femmes et d'hommes chez les sans-papiers est à peu près la même que dans la population résidante permanente.
- *Age* : la part des 18-40 ans est estimée à environ 50 %. La grande majorité des sans-papiers sont en âge de travailler : la plupart des personnes sans autorisation de séjour viennent ou restent en Suisse parce qu'elles espèrent

y trouver un travail. Un séjour en Suisse sans activité lucrative n'est d'ailleurs guère possible à long terme.

- *Formation* : on estime que près de la moitié des sans-papiers n'ont pas dépassé le niveau de la scolarité obligatoire. Une minorité a achevé une formation professionnelle (env. un tiers) ou une formation tertiaire (env. un cinquième). Les spécialistes et les professionnels ont eu du mal à évaluer le degré de formation des sans-papiers.
- *Activité lucrative* : selon les spécialistes, 90 % des sans-papiers adultes travaillent, la moitié dans les ménages privés. Le bâtiment et l'hôtellerie / la restauration sont deux autres secteurs qui emploient des personnes sans autorisation de séjour. Dans l'agriculture, les sans-papiers ont majoritairement été remplacés par de la main-d'œuvre d'Europe de l'Est ces dernières années. La part des sans-papiers exerçant une activité lucrative qui paient des cotisations aux assurances sociales n'est pas la même de l'avis des spécialistes et selon la comparaison des données AVS et des données du registre des habitants.

Les évaluations concernant les réglementations des cas de rigueur varient considérablement selon les cantons, notamment pour ce qui est du nombre de cas lié aux demandes transmises au SEM (régularisations davantage au titre de l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr que de l'art. 14, al. 2, LAsi). A noter que les données cantonales ne revêtent qu'un caractère indicatif pour diverses raisons et que le nombre de demandes dépend de la pratique cantonale en matière de cas de rigueur⁸³ (les demandes qui n'ont pas de chance d'aboutir ne sont pas déposées compte tenu du risque d'identification que la procédure implique). On observe un net recul des régularisations en vertu de l'art. 14, al. 2, LAsi et une augmentation des régularisations au titre de l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr. Globalement, les régularisations sont en recul en Suisse. La nouvelle possibilité de régularisation pour les jeunes qui souhaitent effectuer un apprentissage n'a jusqu'ici été utilisée que dans dix cas. Les raisons invoquées par les spécialistes sont variées (certains jugent que la nouvelle disposition est inutile, d'autres qu'elle ne va pas assez loin).

Concernant les personnes sans autorisation de séjour originaires de pays de l'UE / AELE, les entretiens ont révélé que l'existence même d'une telle catégorie de

⁸³ Inversement, la pratique en matière de cas de rigueur dépend du nombre de demandes.

sans-papiers est controversée. Les chiffres très différents communiqués et la quasi-absence de données sur ce point rendent toute estimation fiable impossible. Les spécialistes et professionnels interrogés se sont en revanche accordés sur le fait que ces personnes doivent être distinguées des sans-papiers originaires de pays tiers.

Principales observations d'ordre méthodologique

Comme dans le cadre des études antérieures, il est apparu que les sans-papiers constituent un groupe statistiquement difficile à circonscrire. Si des informations peuvent être collectées et évaluées, elles englobent des inexactitudes et des biais systématiques qui doivent être pris en compte lors de l'interprétation. Les observations d'ordre méthodologique suivantes pourraient permettre de réduire ces imprécisions dans les futurs projets de recherche :

- Il s'est avéré judicieux de mener des entretiens également dans les cantons qui présentent un nombre relativement faible de sans-papiers. La pertinence de l'évaluation s'en trouve ainsi renforcée. Si le nombre total d'entretiens est prédéfini, cela implique toutefois une réduction du nombre d'entretiens dans les cantons comptant beaucoup de sans-papiers, ce qui complique l'établissement du profil des sans-papiers. Une répartition glissante des entretiens en fonction du nombre estimé de sans-papiers serait plus adaptée.
- Les sans-papiers constituant un groupe hétérogène, il serait utile de collecter davantage d'informations sur chacune des catégories suivantes : déboutés de l'asile, personnes dont le permis B ou C a expiré et personnes entrées comme *clandestins* / dont le visa de tourisme a expiré.
- Il a été difficile de trouver des interlocuteurs, notamment dans les petits cantons ruraux. Peut-être faudrait-il à l'avenir les choisir en premier lieu sur la base de leur évaluation de la qualité des données qu'ils sont susceptibles de fournir. Une appréciation a posteriori de la qualité de ces informations (rejet ou pondération) est difficile à mettre en œuvre de façon systématique et transparente. C'est la raison pour laquelle nous avons délibérément renoncé à le faire, sauf pour quelques données moins quantitatives, que nous avons précisées.
- La littérature spécialisée fait largement état de la technique d'extrapolation des données concernant un groupe partiel à un groupe total, au moyen d'un « multiplicateur ». Ce multiplicateur fait l'objet de discussions entre spécialistes. Nous avons testé cette approche (p. ex pour la part des sans-papiers qui effectuent des versements AVS) mais constaté qu'il était plus

difficile pour nos interlocuteurs d'évaluer le multiplicateur que le chiffre global.

- L'utilisation croisée de méthodes statistiques a fait ses preuves. Si des différences apparaissent, il est certes difficile d'évaluer laquelle des estimations est la meilleure (cf. section 6.2). La combinaison de méthodes permet toutefois d'analyser plus facilement les imprécisions. Ainsi, on peut espérer qu'à l'avenir, d'autres statistiques pourront être utilisées et intégrées dans l'étude. Pour l'heure, bon nombre d'activités en lien avec les sans-papiers (régularisations, p. ex.) sont encore consignées de façon trop peu standardisée pour permettre une analyse détaillée. De nouvelles données devraient permettre d'accroître la pertinence des estimations à l'avenir.

Bibliographie

- Achermann, Alberto, éd. (2015). *Annuaire du droit de la migration 2014/2015*. Berne : Stämpfli.
- Achermann, Christin et Denise Efionayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Berne : Office fédérale des assurances sociales.
- Albrecht, Peter (2014). « Illegaler Aufenthalt: Das Leben als Dauerdelikt? » *Asyl Zeitschrift für Asylrecht und -praxis* (04/2013) : p. 3 ss.
- Amarelle, Cesla (2010). « Les migrations économiques sans statut légal : l'environnement normatif des sans-papiers », in Amarelle, Cesla et Minh Son Nguyen (éd.), *Migrations et économie. L'accès des étrangers à la vie économique : les normes et leur application*. Berne : Stämpfli Editions SA, pp. 125-180.
- Arbenz, Peter (1995). *Rapport sur une politique suisse en matière de migrations*. Berne : DFJP.
- OFJ, Office fédéral de la justice (2012). *Statusbericht: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden vom 9. Mai 2012*. Berne : Office fédéral de la justice.
- Bolliger, Christian et Marius Féraud (2010). *La problématique des requérants d'asile déboutés qui perçoivent l'aide d'urgence sur une longue période*. Berne : Büro Vatter.
- Bolliger, Christian et Marius Féraud (2012). *Evaluation de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN)*. Berne : Büro Vatter.
- Bonoli, Giuliano et Cyrielle Champion (2014). *L'accès des familles migrantes défavorisées à l'accueil collectif préscolaire : où et comment investir ?* Lausanne : IDHEAP.
- Carreras, Laetitia (2014). *Travailleuses domestiques sans autorisation de séjour*. Paris : Editions universitaires européennes.
- D'Amato, Gianni (2008). « Une revue historique et sociologique des migrations en Suisse ». *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27 (n° 2) : pp. 177-195.
- Efionayi-Mäder, Denise et Sandro Cattacin (2002). « Illegal in der Schweiz – Eine Übersicht zum Wissensstand ». *Asyl*, 17(1) : pp. 3-15.
- Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger et Ilka Steiner (2010). *Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration.
- Finotelli, Claudia (2011). « Regularisation of immigrants in Southern Europe: What can be learned from Spain? », in : Bommes, Michael et Giuseppe Sciortino (éd.), *Foggy Social Structures: Irregular Migration, European*

- Labour Markets and the Welfare State*. Amsterdam : Amsterdam University Press, p. 189.
- Finotelli, Claudia et Giuseppe Sciortino (2006). « Looking for the European soft underbelly: Visa policies and amnesties for irregular migrants in Germany and Italy », in Baringhorst, Sigrid, James Hollifield et Uwe Hunger (éd.), *Herausforderung Migration: Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft*. Münster, Berlin, Vienne : LIT, pp. 249-280.
- Flückiger, Yves, Giovanni Ferro Luzzi et Wiktoria Urantowka (2012). *Analyse du travail clandestin et de son évolution à Genève*. Genève : Université de Genève.
- Heiniger, Marcel et Werner Haug (1998). « Statistics on foreign population in Switzerland », in Luxembourg : Rapport des experts, Eurostat.
- Jandl, Michael (2008). *Methods for estimating stocks and flows of irregular migrants*.
- Kearney, AT (2014). *Global Cities, Present and Future – Global Cities Index*. Ko : AT Kearney.
- Kiener, Regina et Gabriela Medici (2014). « Die Arbeitssituation von Sans-Papiers in der Schweiz: Grundrechtliche und menschenrechtliche Perspektive. » *Revue de droit suisse* (133/2014) : p. 133 ss.
- Knoll, Alex, Sarah Schilliger et Bea Schwager, éd. (2012). *Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung*. Zurich : Seismo.
- Kraler, Albert (2009). *Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?* Vienne : ICMPD.
- Krauss, Carolin et Hugo Köppel (2015). *Le travail migrant en Suisse. Les conditions de vie des ressortissants de l'UE en détresse*. Berne : CRS.
- Laubenthal, Barbara (2007). *Der Kampf um Legalisierung – Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Francfort-sur-le-Main [etc.] : Campus Verlag.
- Lee, June J.H. (éd., 2017): *Etat de la migration dans le monde 2015. Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité*. Genève : OIM.
- Longchamp, Claude et al. (2005). *Sans-papiers en Suisse : c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile*. Berne : gfs.
- Petry, Roswitha (2013). *La situation juridique des migrants sans statut légal. Entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations*. Zurich : Schulthess.
- Petry, Roswitha (2015). « Die rechtliche Bewältigung irregulärer Migration: Die Situation der "Sans-Papiers" », in Achermann, Alberto et al. (éd.), *Annuaire du droit de la migration 2014/2015*. Berne : Stämpfli.
- Piguet, Etienne (2004). *L'immigration en Suisse. 50 ans d'entrouverture*. Lausanne : Le savoir suisse.

- Piguet, Etienne et Stefano Losa (2002). *Travailleurs de l'ombre ? Demande de main-d'œuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*. Zurich : Seismo.
- Piguet, Etienne et Andreas Wimmer (2000). « Les nouveaux Gastarbeiter ? Les réfugiés sur le marché du travail suisse ». *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'intégration et de la migration internationale*, 1(2) : pp. 233-257.
- Portes, Alejandro et Josh DeWind (2008). *Rethinking migration: New theoretical and empirical perspectives*. Berghahn Books.
- Rérat, Patrick et al. (2008). « Les âges de la ville. Mobilité résidentielle, parcours de vie et attractivité des villes suisses ». *Geographica helvetica*, vol. 63, issue 4 : pp. 261-271.
- Rüefli, Christian et Eveline Huegli (2011). *Assurance-maladie et accès aux soins des sans-papiers. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Heim*. Berne : Büro Vatter.
- Sanchez-Mazas, Margarita et al. (2011). *La construction de l'invisibilité. Suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*. Genève : Editions IES.
- Sassen, Saskia (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- SECO (2015). *Révision de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN) - Rapport explicatif*. Berne : Secrétariat d'Etat à l'économie, Direction du travail.
- SEM (2015a). *Rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale. Rapport annuel 2014*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations.
- SEM (2015b). *Directives OLCP. Directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations.
- Spadarotto, Claudio et al. (2014). *Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail*. Bâle, Zurich : BSS, KEK-CDC.
- Valli, Marcello (2003). *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne*.
- Wanner, Philippe (2004). *Migration et intégration. Populations étrangères en Suisse*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration.
- Wyssmüller, Chantal et Denise Efionayi-Mäder (2011). *Undocumented Migrants: their needs and strategies for accessing health care in Switzerland Country Report on People & Practices*. Neuchâtel : SFM.

Annexe 1 : Liste des institutions interrogées

Entretiens ciblés cantonaux

Argovie : Amt für Migration und Integration (service chargé de l'activité professionnelle), EPER projet Spagat AG/SO, GastroAargau

Bâle-Ville : Migrationsamt, Verein Anlaufstelle für Sans-Papiers BS, Arbeitgeberverband Basel, Basler Gewerkschaftsbund, Office de l'économie et du travail (Lutte contre le travail au noir et les abus)

Berne : Office de la population et des migrations, Service de contrôle des habitants, des migrations et de police des étrangers (EMF) de la Ville de Berne, Centre de consultation pour sans-papiers de Berne, Unia section Oberland bernois, Contrôle du marché du travail Berne

Genève : Office cantonal de la population et des migrations, Centre de Contact Suisses-Immigrés, Centre social protestant, Programme santé migrants, Département de l'instruction publique, Fédération genevoise des métiers du bâtiment, Syndicat interprofessionnel des travailleurs

Grisons : Office de la migration et du droit civil, Verein Miteinander Valzeina, hotelleriesuisse Grisons, Société des employés de commerce KV Südostschweiz/FL, Unia Grisons, Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Graubünden (service chargé des conditions de travail)

Saint-Gall : Migrationsamt St.Gallen, Observatoire du droit d'asile et des étrangers Suisse orientale, SYNA SG, Amt für Wirtschaft und Arbeit (service chargé des conditions de travail)

Tessin : Ufficio della migrazione (Sezione della popolazione), Casa Astra, centro di prima accoglienza, Unia, Ufficio dell'ispettorato del lavoro, Instruction publique

Thurgovie : Migrationsamt, Solidaritätsnetz Thurgau, Industrie- und Handelskammer Thurgau, Amt für Wirtschaft und Arbeit (service chargé de l'inspection du travail)

Valais : Service de la population et des migrations, Centre Suisses-Immigrés, Bureau des Métiers, Unia Sion, Service de protection des travailleurs et des relations du travail (service chargé de l'inspection de l'emploi)

Vaud : Service de la population (division Etrangers), Centre social protestant, La Fraternité (consultations et permanence pour les migrants), Centre Patronal Vaudois, L'autre syndicat, Service de l'emploi (Contrôle du marché du travail)

Zurich : Office de l'immigration, Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich (SPAZ), Unia Zurich, Office de l'économie et du travail (conditions de travail / surveillance du marché du travail) ; Office de l'école obligatoire

Entretiens ciblés nationaux / intercantonaux

- Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
- Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
- Association des offices suisses du travail AOST
- Office fédéral des assurances sociales OFAS
- Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI
- Office fédéral de la statistique OFS
- Centrale de compensation CdC
- Experts universitaires du droit de la migration (Université de Berne, Centre de droit des migrations ; Tribunal fédéral)
- Commission fédérale des migrations CFM
- Forum pour l'intégration des Migrants et des Migrants FIMM

Annexe 2 : Questionnaires utilisés pour les entretiens ciblés cantonaux

Introduction : objectif de l'étude, anonymat, définition des sans-papiers (plus d'un mois sur le territoire suisse ; sans autorisation de séjour ; pour une durée non prévisible). Toutes les questions portent sur les sans-papiers originaires d'Etats tiers (exception : questions sur les sans-papiers UE / AELE).

Situation juridique et pratique

1. Existe-t-il des spécificités cantonales (situation juridique ; institutions ; pratiques) à prendre en compte ? (*Thèmes : entrée, séjour, accès aux assurances sociales, marché du travail, possibilités de régularisation*)
2. Peut-on observer une évolution dans ce domaine depuis 2004 ?

Situation sur le marché du travail

3. Quelles professions / branches emploient des sans-papiers (en %) ?
(*Questions séparées pour les catégories suivantes : bâtiment, hôtellerie / restauration, agriculture, ménages privés, autres*)
4. Quelles conditions d'engagement peut-on observer ? (*Thèmes : salaire, rapports de travail atypiques / précaires*)
5. Pour quelles raisons emploie-t-on des sans-papiers ?
6. Après le départ des travailleurs sans-papiers, les employeurs les remplacent-ils par d'autres personnes sans autorisation de séjour ?
7. Dans quelle proportion les sans-papiers adultes exercent-ils une activité lucrative (en %) ?
8. Dans quelle proportion les sans-papiers versent-ils des cotisations aux assurances sociales (en % des sans-papiers exerçant une activité lucrative) ?
9. Dans quelle proportion les sans-papiers disposent-ils d'un numéro AVS (en tout, enfants compris, en %) ?

Nombre de sans-papiers

Remarque : les questions portent exclusivement sur les sans-papiers originaires d'Etats tiers.

10. Estimation du nombre de sans-papiers (y compris les enfants, les personnes sans activité lucrative, etc.)
Nombre minimal, nombre maximal, meilleure estimation

11. Sur quoi basez-vous votre estimation ?

12. Dans quelle mesure le nombre de sans-papiers a-t-il évolué depuis 2004 (en %) ?

13. Quelles sont les raisons de cette évolution ?

Profil des sans-papiers

14. Durée du séjour (en %)

(Questions séparées pour les catégories suivantes : moins d'un an, de 1 à 5 ans, de 5 à 10 ans, plus de 10 ans ; présence comptabilisée depuis l'entrée en Suisse, séjour non illégal depuis le début)

15. Parcours de migration (en %)

(Questions séparées pour les catégories suivantes : asile rejeté / admission provisoire terminée, permis B / C expiré, autres personnes [visa de tourisme expiré / clandestins])

16. Quelles sont les principales motivations pour séjourner en Suisse en tant que sans-papiers ?

17. Caractéristiques (en %)

(Questions séparées pour les catégories suivantes : personnes seules (sans enfant / conjoint vivant en Suisse), femmes, mineurs, de 18 à 40 ans)

18. Origine (en %)

(Questions séparées pour les catégories suivantes : Afrique, Asie, Europe (hors UE / AELE), Amérique du Nord / Australie, Amérique centrale et du Sud)

19. Compléments éventuels concernant les régions ou sous-régions (facultatif)

20. Formation (en %)

(Questions séparées pour les catégories suivantes : haute école (tertiaire), formation professionnelle (secondaire II), école obligatoire seulement)

Sans-papiers UE / AELE

Remarque : les sans-papiers UE / AELE sont des ressortissants de pays de l'UE / AELE qui séjournent en Suisse plus de trois mois sans autorisation de séjour et pour une durée non prévisible.

Cette catégorie englobe les cas ci-dessous (information complémentaire sur demande) :

- *Ressortissants UE-2 sans autorisation de séjour*
- *Travailleurs salariés UE-25 / AELE sans autorisation de séjour valide et dont le contrat de travail actuel ne respecte pas les salaires usuels dans la localité et dans la branche ou les conditions de travail prévues par la loi*
- *Travailleurs indépendants UE-25 / AELE sans autorisation*

- *Personnes sans emploi et sans activité lucrative de l'UE-25 / AELE qui ne remplissent pas les conditions de séjour requises (moyens financiers suffisants et assurance contre le risque d'accident et de maladie)*

21. A combien évaluez-vous le nombre de sans-papiers UE / AELE ?
22. Comment le nombre de sans-papiers UE / AELE a-t-il évolué depuis 2004 ?
23. Depuis l'adoption de l'initiative « contre l'immigration de masse », peut-on observer des changements dans le nombre ou le profil des sans-papiers UE / AELE ?
24. Pensez-vous que le rétablissement de contingents entraînera des modifications à l'avenir (en cas de réduction massive par rapport à aujourd'hui, de plus de 20 %) ?

*Réglementation des cas de rigueur
(uniquement services des migrations / centres d'accueil)*

25. Quelle est la pratique du canton pour les cas de rigueur ?
26. Combien de demandes ont été déposées en 2014, et combien en 2013 ?
27. Combien de ces demandes ont été acceptées par le canton ou transmises au SEM (ex-ODM), avec différenciation entre les demandes déposées en 2014 et celles déposées en 2013 ?
28. Que peut-on observer après la régularisation (intégration, marché du travail, etc.) ?
29. Combien de demandes relatives à des places d'apprentissage ont été déposées en 2014, et combien en 2013 (art. 30a OASA) ?

Autres remarques

30. Remarques supplémentaires de la part de l'interlocuteur (facultatif)
31. Remarques supplémentaires de la part de l'enquêteur (Les réponses portaient-elles exclusivement sur une sous-catégorie de sans-papiers ?)

Annexe 3 : Autres résultats en lien avec le chapitre 4

Illustration 7 Proportion de sans-papiers et proportion de personnes exerçant une activité lucrative dans le bâtiment et l'hôtellerie / la restauration

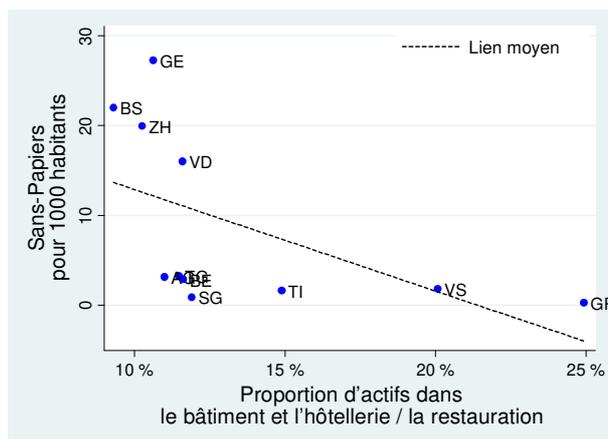


Illustration 8 Proportion de sans-papiers et PIB par habitant (en milliers)

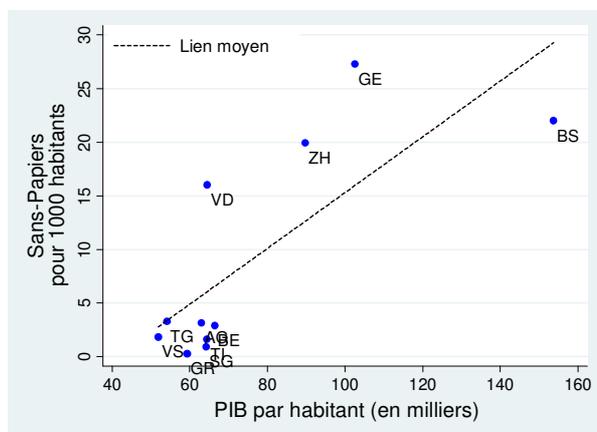


Illustration 9 Proportion de sans-papiers et taux de chômage des étrangers

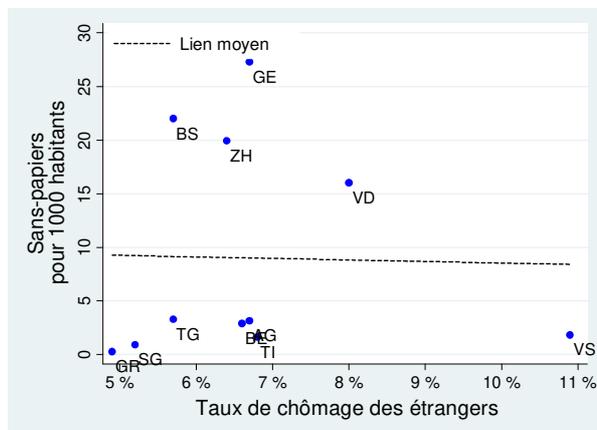


Illustration 10 Proportion de sans-papiers et proportion d'étrangers

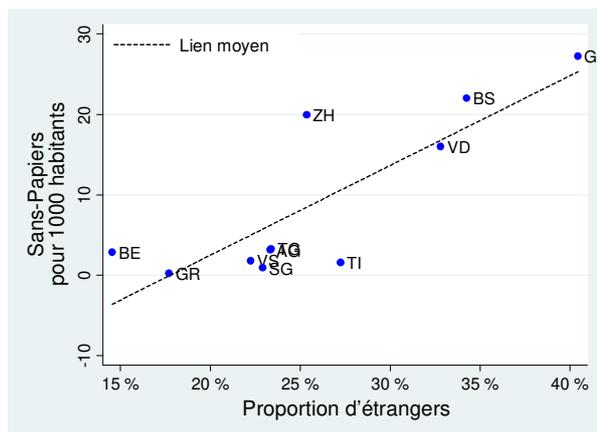
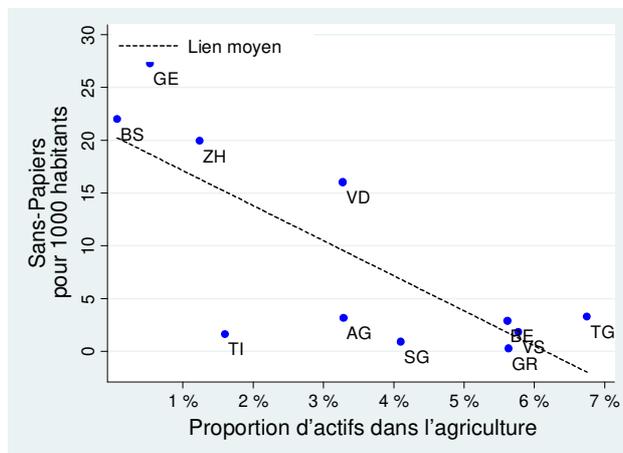


Illustration 11 Proportion de sans-papiers et proportion de personnes exerçant une activité lucrative dans l'agriculture



Annexe 4 : Autres résultats en lien avec le chapitre 6

Illustration 12 Taux d'emploi après l'année de régularisation (art. 14, al. 2, LAsi)

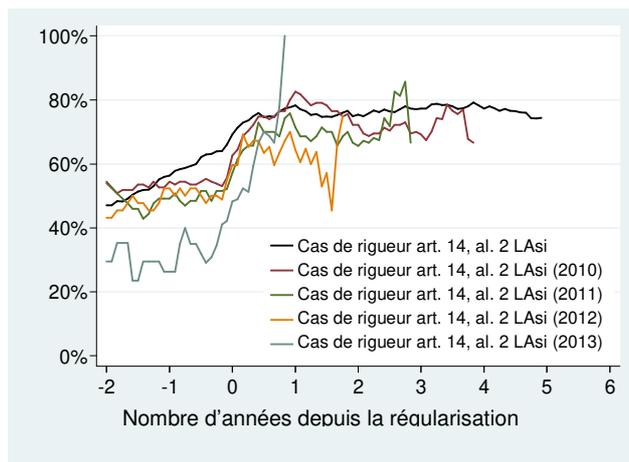
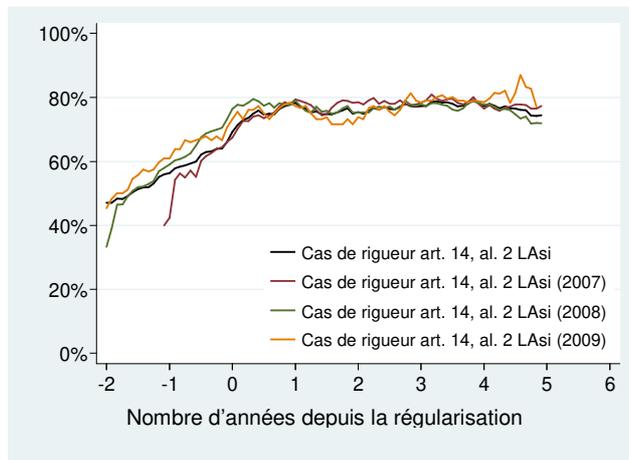
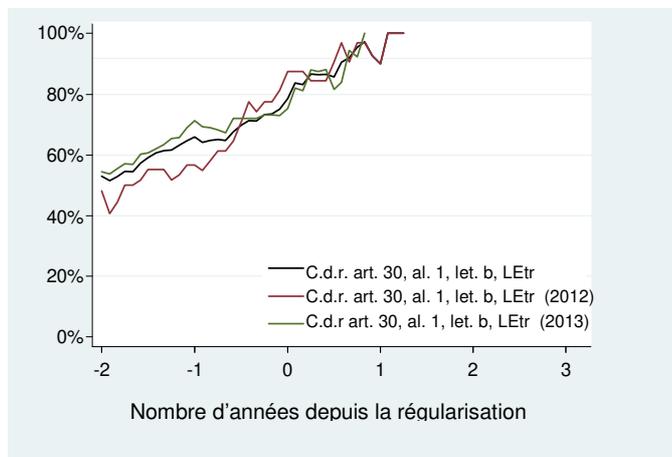


Illustration 13 Taux d'emploi après l'année de régularisation (art. 30, al. 1, let. b, LEtr)



Annexe 5 : Autres résultats en lien avec le chapitre 7

Tableau 23 *Données sur la réglementation des cas de rigueur selon l'art. 14, al. 2, LAsi (2013)*

	Canton		SEM	
	Demandes	Acceptations	Demandes	Approbation
Argovie	22	16	22	20
Bâle-Ville	22	22	16	16
Berne	5	1	0	0
Fribourg	nc	11	18	12
Genève	23	19	18	19
Grisons	7	1	0	0
Saint-Gall	0	0	0	0
Thurgovie	0	0	0	0
Tessin	nc	nc	13	5
Valais	nc	3	13	5
Vaud	nc	31	31	11
Zurich	44	13	28	29
12 cantons	123	117	159	117
Suisse			195	148

Sources : entretiens menés dans les cantons et statistique du SEM

(<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/haertefae lle.html>).

Remarque : les données fournies par les cantons doivent être considérées comme des valeurs indicatives.

Tableau 24 *Données sur la réglementation des cas de rigueur selon l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr (2013)*

	Canton		SEM	
	Demandes	Acceptations	Demandes	Acceptations
Argovie	nc	nc	0	0
Bâle-Ville	11	8	7	4
Berne	5	1	3	3
Fribourg	nc	nc	4	4
Genève	134	110	164	146
Grisons	nc	nc	0	0
Saint-Gall	0	0	5	0
Thurgovie	0	0	0	0
Tessin	0	0	0	0
Valais	0	0	0	0
Vaud	153	130	130	123
Zurich	0	0	0	0
12 cantons	303	249	313	280
Suisse			313	280

Sources et remarque : voir Tableau 23