



Master

2024

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

La mise en œuvre de l'opération Papyrus. Le regard des acteurs du
groupe de suivi

Elezovic, Adela Sanela

How to cite

ELEZOVIC, Adela Sanela. La mise en œuvre de l'opération Papyrus. Le regard des acteurs du groupe de suivi. Master, 2024.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:174701>



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ**

LA MISE EN ŒUVRE DE L'OPÉRATION PAPY- RUS. LE REGARD DES ACTEURS DU GROUPE DE SUIVI

Adela Elezovic

Janvier 2024

**Mémoire de Master en sociologie sous la direction de Claudine
Burton-Jeangros**

Université de Genève – Institut de recherches sociologiques
www.unige.ch/sciences-societe/socio/irs

Citation conseillée : Elezovic Adela (2024), La mise en œuvre de l'opération Papyrus. Le regard des acteurs du groupe de suivi, Mémoire de Master, Université de Genève : Institut de recherches sociologiques, mimeo.

REMERCIEMENTS

Dans le cadre de la réalisation de ce mémoire, je tiens à d'abord remercier l'ensemble des enquêté-e-s. Ce mémoire n'aurait pas pu exister sans leurs témoignages, sans leur disponibilité et plus généralement sans la confiance qu'ils/elles m'ont accordée. J'espère que la transmission de leurs témoignages permettra d'apporter des éléments réflexifs autour des enjeux de la régularisation des personnes sans statut légal en Suisse et ailleurs.

Je tiens également à remercier chaleureusement Claudine Burton-Jeangros d'avoir proposé la réalisation de ce Mémoire de Master et de m'avoir accompagné tout au long du processus à travers ses précieuses relectures, conseils et discussions, en particulier les discussions autour des enjeux éthiques qui étaient nombreux.

Je souhaite également exprimer toute ma reconnaissance à Jan-Erik Refle pour le temps qu'il m'a consacré, en lien avec la littérature en science politique et la transmission de conseils concernant l'analyse qualitative. Je remercie aussi vivement Julien Fakhoury pour son aide précieuse concernant les enjeux autour de l'accès au terrain.

L'ensemble de leur expertise sociologique et la transmission de ce savoir m'a permis de mieux naviguer à travers les méandres du mémoire et je remercie plus généralement l'ensemble des professeur-e-s du Master en Sociologie qui m'ont permis à travers leur enseignement et leur aide et de me transmettre des clés sociologiques pour la suite de mon parcours.

Je remercie vivement Sébastien Chauvin d'avoir accepté d'être le juré de ce travail.

Plus personnellement, je tiens également à remercier ma famille, mon père, ma tante et ma sœur, de m'avoir soutenue durant l'ensemble de mes études et mon oncle qui a relu attentivement mon travail. Je remercie également Dorian, Ariane, Léon et l'ensemble de mes proches pour leur précieux soutien tout au long de ce processus.

Pour finir, je remercie Jake de sa féline compagnie durant mes longues nuits d'errances rédactionnelles.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	3
TABLE DES MATIÈRES	4
TABLE DES ILLUSTRATIONS & TABLEAUX	7
Liste des abréviations	8
1. INTRODUCTION	9
2. CONTEXTE : LA POLITIQUE MIGRATOIRE SUISSE CONCERNANT LES SANS-PAPIERS	12
3. CADRE THÉORIQUE	15
4. REVUE DE LITTÉRATURE	22
4.1. INTRODUCTION	22
4.2. LES PROGRAMMES DE RÉGULARISATION	22
4.3. LES MOUVEMENTS PRO-RÉGULARISATION EN SUISSE	23
4.4. CONTEXTE JURIDIQUE DE LA RÉGULARISATION EN SUISSE POUR LES PERSONNES SANS STATUT LÉGAL	24
4.5. ORIGINES JURIDIQUES DE PAPHYRUS	24
4.5.1. Analyse des critères pour cas d'extrême gravité et leur application dans l'opération Papyrus	25
4.5.2. Application des critères de régularisation sous l'angle du « pouvoir discrétionnaire »	30
5. PROBLÉMATIQUE	33
6. MÉTHODOLOGIE	35
6.1. SOURCES DOCUMENTAIRES	35
6.1.2. Participant-e-s	36
6.2. Enjeux éthiques	37
7. PROCESSUS DE LA MISE EN ŒUVRE PAPHYRUS	39
7.1. TEMPORALITÉ ET CONTEXTUALISATION	39
8. ANALYSE : L'EXPÉRIENCE DU GROUPE DE SUIVI ET DE L'APPROPRIATION DE L'OPÉRATION PAPHYRUS	45
8.1. RÔLES, ATTENTES, RESSOURCES ET INFLUENCES DES ACTEUR-ICE-S DU GROUPE DE SUIVI	45
8.2. Difficultés vécues par les acteur-ice-s du groupe de suivi durant la mise en œuvre	50
8.2.1. Traitements administratifs des dossiers (OCPM et SEM)	51
8.2.2. Dossiers frauduleux	53
8.2.3. Problématique autour de la mise en conformité	56
8.2.4. Difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des associations et syndicats	57
8.3. COLLABORATION ENTRE LES ACTEUR-ICE-S DU GROUPE DE SUIVI	59
8.4. ÉVOLUTION DES CRITÈRES PAPHYRUS	62
8.4.1. Intégration (langue et durée de séjour)	62
8.4.2. Respect de l'ordre juridique	67
8.4.3. Indépendance financière (situation professionnelle et financière)	67
8.5. BILAN DE L'OPÉRATION PAPHYRUS ET DE SA MISE EN ŒUVRE	68

8.5.1.	Bilan des associations et syndicats	68
8.5.2.	Bilan de l'exécutif genevois officiel	70
8.5.3.	Bilan personnel des acteur-ice-s de l'exécutif cantonal du groupe de suivi	72
8.5.3.1.	Représentant-e-s de l'OCIRT et du BIE	72
8.5.3.2.	Représentants de l'OCPM	73
8.5.3.3.	Représentante du SEM	74
8.5.4.	Maintien et évolution des pratiques internes après l'opération Papyrus	75
8.5.4.1.	Associations et syndicats	75
8.5.4.2.	Institutions cantonales (OCPM, BIE, OCIRT)	76
8.5.5.	Nécessité d'une collaboration plus intense entre le niveau associatif, syndical et fédéral	80
8.5.6.	Craintes du conseil fédéral	80
8.5.6.1.	Appel d'air	80
8.5.6.2.	Indépendance financière	81
8.6.	HÉRITAGE	82
8.6.1.	Critères	82
8.6.1.2.	Mesures d'accompagnements	83
8.6.2.	Coordination moindre entre les acteur-ice-s du groupe de suivi post-Papyrus	84
8.6.2.1.	Abandon des séances techniques	84
8.6.2.2.	Coordination moindre liée au manque de leadership cantonal	84
8.6.3.	Héritage au niveau de la population genevoise	85
8.6.4.	L'héritage post-Papyrus des représentations des personnes sans statut légal	85
8.6.4.1.	La conception de « l'utilité » économique et sociale des personnes sans statut légal	85
8.6.4.2.	Représentation de la diversité des « cas de figure »	87
8.7.	HÉRITAGE AU NIVEAU DES CANTONS	87
8.7.1.	La représentation de la Genferci et son influence sur l'héritage de Papyrus en Suisse	87
8.7.2.	Quelques prémisses au sein de certains cantons	88
8.7.3.	Constat de la problématique concernant la non-uniformisation de la politique migratoire	89
9.	CONCLUSION	91
	BIBLIOGRAPHIE	93
	ANNEXES	100
	ANNEXE 1 : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT	100
	ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN	101
	ANNEXE 2 : CORPUS DOCUMENTAIRE	104

TABLE DES ILLUSTRATIONS & TABLEAUX

Figure 1 : Cinq variables de base de l'analyse et leurs combinaisons. Source : Lascoumes et le Galès (2018), p. 15.

Figure 2 : Schéma du cadre théorique final. Ce schéma a été réalisé par mes soins.

Figure 3 : Temporalité des changements politiques, administratifs et techniques. Ce schéma a été réalisé par mes soins.

Figure 4 : Répartition de l'ensemble des dossiers reçus selon le secteur d'activité (2848 employeurs). Source : République et Canton de Genève (2020), Opération Papyrus, bilan final du 21.02.2020. Retrouvable à travers le lien suivant : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final>

Figure 5 : Répartition de l'ensemble des dossiers reçus selon les infractions constatées. Source : République et Canton de Genève (2020), Opération Papyrus, bilan final du 21.02.2020. Retrouvable à travers le lien suivant : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final>

Figure 6 : Répartition des dossiers d'emplois domestiques dans lesquels des infractions au salaire minimum ont été constatés – selon la mise en conformité (201 dossiers au total). Source : République et Canton de Genève (2020), Opération Papyrus, bilan final du 21.02.2020. Retrouvable à travers le lien suivant : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final>

Figure 7 : Le travail au noir, ça se paie cash. Source : République et Canton de Genève (2020), Opération Papyrus, bilan final du 21.02.2020. Retrouvable à travers le lien suivant : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final>

Figure 8 : Nombre d'adhésions cumulées sur l'année. Source : République et Canton de Genève (2020), Opération Papyrus, bilan final du 21.02.2020. Retrouvable à travers le lien suivant : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final>

Tableau 1 : Typologie des raisons invoquées par les décideurs politiques pour justifier la fourniture de service aux migrants en situation irrégulière [Nous traduisons]. Source : Spencer et Delvino (2019), p. 38, retrouvable à travers le lien suivant : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2018.1519867>

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE : Association européenne de libre-échange
BIE/BIC : Bureau de l'intégration des étrangers, actuellement Bureau de l'intégration et de la citoyenneté
CCSI : Centre de Contact Suisses-Immigrés
CSP : Centre Social Protestant
CS-POP : Combat Socialiste et Parti Ouvrier Populaire (section jurassienne du parti suisse du travail (PDT)
DCS : Département de la cohésion sociale (Genève)
DFJP : Département fédéral de justice et police (Suisse)
DSE : Département de la sécurité et de l'économie (Genève)
DSPS : Département de la sécurité, de la population et de la santé (Genève)
EPER : Entraide Protestante Suisse
LEtr : Loi fédérale sur les étrangers
LSEE : Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
OASA : Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OCIRT : Office cantonal de l'inspection et des relations au travail (Genève)
OCPM : Office cantonal de la population et des migrations (Genève)
OFS : Office fédéral de la statistique (Suisse)
OIE : Ordonnance sur l'intégration des étrangers
PLR : Parti Libéral-Radical (Suisse)
PS : Parti Socialiste
SEM : Secrétariat d'État aux migrations
SIT : Syndicat interprofessionnel de travailleurs et travailleuses (Genève)
SPOP : Service de la population (office cantonal vaudois)
SRED : Service de la recherche en éducation (Genève)
TAF : Tribunal Administratif fédéral (Suisse)
UE : Union Européenne

1. INTRODUCTION

Ce mémoire analyse la mise en œuvre, le bilan et l'héritage de l'Opération Papyrus du point de vue des membres du groupe de suivi. Cette opération peut être considérée comme le premier programme d'action publique suisse en matière de régularisation de sans-papiers (Fakhoury 2018). Elle a été formalisée et mise en place par plusieurs acteur-ice-s : le gouvernement genevois tout d'abord, plusieurs administrations genevoises et fédérales (l'OCPM¹, le SEM², le BIE³, l'OCIRT⁴) et des acteur-ic-e-s de la société civile (associations genevoises de soutien aux sans-papiers et syndicats) (Ferro Luzzi, Fakhoury et al., 2019, p. 12). Elle visait à régulariser les personnes sans statut légal vivant sur le sol genevois et qui devaient répondre à cinq critères relatifs à la durée de séjour, l'intégration, la situation financière, la situation professionnelle et le respect de l'ordre juridique Suisse (Conseil Fédéral, 2020, p.29). De plus, elle visait à mettre en place des mesures d'accompagnement au niveau de l'intégration et du marché du travail afin d'éviter un effet « d'appel d'air » et de « mise en dépendance financière » des personnes nouvellement régularisées, risques évoqués par le Conseil Fédéral et le Parlement.

Ce mémoire se situe dans le prolongement du mémoire réalisé par Julien Fakhoury (2018), qui visait à analyser dans une perspective socio-historique la construction des processus politiques et sociaux ayant mené à la formalisation de l'Opération Papyrus dans le canton de Genève. Me situant dans une perspective de sociologie des organisations, de la migration et du droit et adoptant une approche centrée sur les acteur-ice-s, mon mémoire aborde un angle différent de celui de Fakhoury. J'analyse la mise en œuvre et l'héritage de l'Opération Papyrus, d'abord dans le discours des acteurs-ice-s du groupe de suivi, puis, dans un second temps, j'aborderai l'évolution des critères Papyrus durant la mise en œuvre, mais aussi après la fin de la politique publique. Pour ce faire, le cadre théorique de mon mémoire s'appuiera sur le modèle de l'action publique de Lascombes et le Galès (2018) et notamment le concept-clé de « pouvoir discrétionnaire ».

Ce programme d'action publique s'est déroulé selon trois volets distincts. La première partie du programme se trouvait au niveau législatif en suivant une « procédure de réglementation du statut de séjour du sans-papier bien intégré au cas par cas » (Conseil Fédéral, 2020, p. 32), en objectivant les critères de régularisation pour cas d'extrême gravité⁵) (Ferro Luzzi, Fakhoury et al. 2019, p. 12). Cette première partie du programme a été supervisée par l'OCPM en vérifiant que les dossiers déposés étaient conformes à la loi. Ensuite, le SEM validait (ou non) ces dossiers. Concrètement, le SEM pouvait en acceptant le dossier, régulariser le/la candidat-e ou pouvait refuser sa demande de régularisation, ce qui conduisait à l'expulsion de Suisse du/de la candidat-e. Ce volet a été accompagné par des associations et syndicats en tant qu'acteur-ice-s de première ligne aidant, à travers la constitution



¹ Abréviation pour : Office Cantonal de la population et des migrations. Voir liste des abréviations p.8.

² Abréviation pour : Secrétariat d'Etat aux migrations. Voir liste des abréviations p.8

³ Abréviation pour : Bureau d'intégration des étrangers. Voir liste des abréviations p.8.

⁴ Abréviation pour : Office cantonal de l'inspection et des relations au travail. Voir liste des abréviations p. 8.

⁵ Source : Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (OASA) ; RS 142.201. Disponible en ligne sur : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070993/index.html> (consulté le 8 décembre 2022).

de leur demande de régularisation, les personnes sans statut légal souhaitant obtenir une régularisation. Les associations et syndicats s'assuraient ainsi de l'éligibilité des personnes à l'Opération Papyrus. Ils/Elles ont accompagné ce premier volet à travers la mise en place de permanences et de séances d'informations dans divers lieux à Genève susceptibles d'être fréquentées par des personnes sans statut légal dans le but de toucher le plus possible la population-cible.

Le second volet du programme se situait au niveau de l'OCIRT, qui dut assurer le contrôle et l'assainissement des secteurs économiques particulièrement touchés par le travail au noir. Il lui a été confié la mission de mettre en conformité les conditions de travail, en assurant le respect du salaire minimum et l'affiliation aux assurances sociales des sans-papiers participant à l'Opération Papyrus (Conseil Fédéral, 2020, p. 32). Concrètement, l'OCIRT a identifié et sanctionné les employeur-euse-s qui ne respectaient pas les conditions de travail des sans-papiers. De plus, une campagne de sensibilisation par affichage (avec des messages tels que « Le travail au noir ça se paie cash ») a été menée au sein du canton de Genève.

Le troisième volet du programme a consisté dans la mise en place d'un dispositif d'insertion et d'intégration des travailleur-euse-s sans statut légal (bourse à l'emploi de l'économie domestique, campagne d'information destinée aux employeurs relative à la lutte contre le travail au noir et la sous-enchère salariale) (ibid.) assuré par le BIE. L'ensemble de ces volets a été mis en œuvre par le groupe de suivi comportant des fonctionnaires des administrations genevoises (OCIRT ; OCPM ; BIE), de l'administration fédérale du SEM et des membres des associations et syndicats partenaires de l'Opération (CCSP, CCSI, CSP, CARITAS, SIT, UNIA), dont quatre membres associatifs et syndicaux coordonnant une partie du premier volet faisaient parti-e-s du « groupe d'experts » ayant formalisé la conceptualisation de l'Opération Papyrus.

Ma question de recherche consistera à savoir : Comment l'Opération Papyrus pouvant être considérée comme étant une « action publique » (Lascombes et le Galès, 2018) a-t-elle été vécue et appropriée par le groupe de suivi chargé de la mettre en œuvre ? Plus précisément, je chercherai à savoir comment le pouvoir discrétionnaire des membres du groupe de suivi s'est exprimé et quelles ont été les controverses et processus de négociations internes entre les acteur-ice-s durant la mise en œuvre de l'action publique.

J'aborderai dans un premier temps la revue de littérature. Elle décrira d'abord des recherches ayant analysé des programmes de régularisation en Europe et s'accompagnant d'une conceptualisation théorique sur leur structure et leur fonctionnement. Ensuite, des recherches portant sur les mouvements pro-régularisations en Suisse et en Europe seront abordées afin de mieux comprendre leur émergence et leur construction. En dernier lieu, un recentrage en Suisse sur les origines juridiques de l'Opération sera effectué, à partir de recherches analysant la conceptualisation et l'application des critères requis sur le « cas individuel d'un extrême gravité ».

Dans un second temps, je présenterai le cadre théorique basé principalement sur le modèle de « l'action publique » (Lascombes, le Galès, 2018). J'exposerai néanmoins une vision modifiée du modèle en me recentrant sur la notion de « représentation » qui est l'un des composants du modèle. Cette notion sera enrichie par les représentations autour de l'illégalité telles que la notion de « mérite » (Van Oorschot, 2000 ; 2005 ; 2008), les modèles de la régularisation collective (amnistie, humanitaire, travail), la vision « pragmatique et légaliste » (Fakhoury, 2018) et le cadre « socioéconomique » (Spencer et Delvino, 2019).

Dans un troisième temps, le vécu et l'appropriation des acteur-ice-s du groupe de suivi et de l'évolution des critères en fonction notamment des représentations de ces derniers sera présenté. L'analyse consistera plus précisément à déterminer dans quelle mesure la mise en œuvre de Papyrus a remis en question les représentations autour du sans-papier comme étant potentiellement (ir)régularisable, ceci en fonction de l'évolution des critères « Papyrus » chez les acteur-ice-s du groupe de suivi à travers leur appropriation de la mise en œuvre à travers leur « pouvoir discrétionnaire ». De plus, je chercherai à savoir comment l'évolution des critères « Papyrus » s'est concrétisée, négociée entre les acteur-ice-s du groupe de suivi, notamment à partir de leurs représentations. Ces deux parties d'analyses permettront d'aborder en profondeur le bilan et l'héritage de l'opération Papyrus. Je m'attarderai plus précisément sur les controverses et processus de négociations internes entre les acteurs durant la mise en œuvre. La conclusion du mémoire suivra l'analyse, qui abordera notamment les limites et ouvertures de la recherche.

2. CONTEXTE : LA POLITIQUE MIGRATOIRE SUISSE CONCERNANT LES SANS-PAPIERS

L'Opération Papyrus, en tant que dispositif d'action publique (Lascoumes et le Galès, 2018) apparaît comme une « parenthèse » (Fakhoury, Duvoisin et al. 2019, p.12) dans la politique migratoire suisse. Celle-ci est en effet très restrictive envers les migrants, notamment les sans-papiers. L'origine juridique de la politique migratoire envers les sans-papiers peut être située dans la LSEE adoptée le 26 mars 1931 qui demandait la mise en place d'une politique d'immigration restrictive que les cantons, et subsidiairement, l'administration fédérale auraient la responsabilité d'appliquer (Fakhoury 2018 ; Chambovey 1995, p. 359 ; Petry 2013, p. 11 ; art. 15 al. 1 cum al. 2 LSEE).

Cette loi demandait au Conseil Fédéral de tenir compte des intérêts « économiques et moraux » de la Suisse et du degré de « surpopulation étrangère » au sein de la Confédération (Fakhoury 2018 ; art. 16 al. 1 LSEE ; Chambovey 1995, p. 359 ; Petry 2013, p. 11). Par la suite, plusieurs politiques d'immigration sélectives ont été mises en place par le Conseil Fédéral à partir des années 1960. Elles n'ont cependant pas empêché l'arrivée de migrants « sans-papiers » qui étaient « considérés en situation d'infraction au regard du droit fédéral (...) [et] constamment exposés à des sanctions et au risque d'être renvoyés du territoire helvétique » (Ferro Luzzi, Duvoisin et al., 2019, p. 12). Cette situation précaire des sans-papiers installés en Suisse a conduit à diverses mobilisations de soutien dans les années 1990. Des associations de défense des migrant-e-s sans statut légal ont été créées, telles que le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève. D'autres groupes tels que les syndicats SIT et UNIA se sont joints à la défense des travailleurs et travailleuses sans statut légal, et d'autres associations comme le CSP et CARITAS.

À cette situation déjà précaire pour les migrant-e-s sans statut légal vient s'ajouter un changement législatif, puisque la Confédération a introduit en 1991 les modèles d'immigration dit « des cercles » qui induit « d'une part d'octroyer des autorisations de séjour aux ressortissants des pays membres de l'UE ou de l'AELE au bénéfice d'un contrat de travail et, d'autre part, d'abandonner les quotas d'immigration à l'égard de ces pays » (Fakhoury, 2018, p. 14). Il faut compléter ce modèle en amenant la notion du « cercle extérieur » défini par le Conseil Fédéral comme incluant des pays « culturellement distants » de la Suisse (Conseil fédéral 1991), ce qui induit que « les entreprises suisses n'ont alors plus la possibilité de recruter de la main d'œuvre dans les pays du « cercle extérieur », à moins qu'elle ne soit très qualifiée » (Ferro Luzzi, Duvoisin et al. 2019, p. 14 ; Conseil fédéral 1991, p.327).

L'introduction du modèle des « cercles » a, dans les faits, deux principales conséquences. D'une part, il permet effectivement à tout ressortissant « européen », s'il dispose d'un contrat de travail, de venir et de s'établir en toute légalité en Suisse. (Fakhoury, 2018, p. 45-46). Les accords bilatéraux et la libre-circulation concomitante des personnes en provenance de l'UE et de l'AELE ont constitué une véritable révolution silencieuse. Alors que jusqu'à dans les années 1990-2000, les associations se battaient pour obtenir des permis pour des Italiens ou des Espagnols, d'un jour à l'autre, toute cette population a pu librement s'établir sur le territoire helvétique. D'un autre côté, plusieurs milliers de saisonnier-ère-s, notamment yougoslaves, ont perdu leur autorisation de séjour à la suite du placement de leur pays d'origine dans le « cercle extérieur » (ibid.).

Dès 2001, un mouvement de mobilisation en faveur d'une « régularisation collective » a pris forme à travers diverses associations (CSP, Caritas et d'autres), syndicats (SIT, UNIA) qui ont soutenu des manifestations et occupations (d'églises notamment) organisées par des ex-saisonniers-ère-s yougoslaves (Laubenthal, 2007, p. 121-122 ; Ferro-Luzzi, Duvoisin et al., 2019, p. 15). Dans le canton de Genève, ces diverses associations et syndicats ont instauré les bases de l'Opération Papyrus en proposant un projet de régularisation collective en faveur des sans-papiers. Ainsi, le processus historique, politique et social ayant mené à la mise en place de l'Opération Papyrus s'est développé en opposition au légalisme du Conseil Fédéral (Fakhoury, 2018, p. 66).

Sur le terrain, le SIT a élaboré sa politique en faveur d'une régularisation collective avec le slogan « Un emploi-un permis » (SIT 2004, p. 45) et en instaurant un système de procurations. Le Collectif genevois de soutien aux sans-papiers (rassemblant diverses associations) a invité les migrant-e-s sans statut légal à prendre part à la première assemblée générale des sans-papiers, organisée en février 2003 (Fakhoury, 2018, p. 72). L'élaboration concrète de l'Opération Papyrus s'est mise en place à la suite de motions déposées au Grand Conseil de Genève (M1555 et M1556)⁶ et à l'adoption de la motion M1555. Ainsi, le Conseil d'Etat constitue une commission d'experts chargés d'évaluer la thématique de la régularisation des sans-papiers et « mandate aussi certaines administrations cantonales et l'Observatoire universitaire de l'emploi, dans le but de chercher des solutions à la problématique du travail au noir de personnes sans statut légal, notamment dans le secteur de l'économie domestique » (Ferro Luzzi, Duvoisin et al., 2019, p. 18-19). Une proposition a été faite au DFJP⁷ pour l'institution d'un programme pilote de régularisation à Genève pour les personnes sans-papiers travaillant dans l'économie domestique. Toutefois, le DFJP refusa cette proposition. La situation en matière de régularisation collective n'évolua pas entre 2005 et 2010, bien que les mouvements associatifs et syndicaux continuent de plaider en faveur d'une régularisation collective. En 2008, une motion couronnée de succès fut déposée par Luc Barthassat. En 2010, le climat politique étant plus favorable pour les sans-papiers, le collectif genevois de soutien aux sans-papiers demande au Conseil d'Etat de réactiver la proposition d'une régularisation collective déposée en 2003 (ibid., p. 20).

Le Conseil d'Etat répondit favorablement à cette demande en instaurant une commission d'experts, qui devient par la suite le groupe d'experts Papyrus, encore appelé le groupe de suivi des opérations. Il a été « chargé d'examiner les aspects techniques relatifs à la mise en place d'un programme de régularisation collective, au cas par cas » (ibid.). Ce programme de régularisation collective abandonne le slogan du SIT (« un travail, un permis »), qui s'appuie sur une régularisation fondée sur l'égalité en adoptant une perspective se basant sur les

⁶ Source : Secrétariat du Grand Conseil (2003a). *Proposition de motion pour la définition d'une politique migratoire qui tienne compte des besoins actuels et futurs du canton*. Déposée le 02.09.2003 (M1556). 3 p. Disponible en ligne sur : <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/> (consulté le 21 septembre 2023) et Secrétariat du Grand Conseil (2003b). *Proposition de motion concernant les sans-papiers*. Déposée le 02.09.2003 (M1555). 4 p. Disponible en ligne sur : <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/> (consulté le 21 septembre 2023).

⁷ Barthassat, Luc (2010). *Proposition de motion : Régularisation des sans-papiers. Introduire la notion de prescription dans la loi fédérale sur les étrangers*. Déposée le 30.09.2010 (10.3762). Disponible en ligne sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20103762> (consulté le 21 septembre 2023).

critères de la loi OASA⁸. Le groupe d'experts est chargé de rassurer le Conseil Fédéral quant à ses craintes principales, à savoir le risque d'appel d'air et le recours à l'aide sociale des personnes nouvellement régularisées. Au début des négociations autour du programme Papyrus, les commissaires du groupe d'experts n'ont pas la certitude de voir cette démarche aboutir, notamment en raison du refus quasi systématique des autorités fédérales envers la constitution d'une régularisation collective (Ferro Luzzi, Duvoisin et al., 2019, p. 20). Cependant un élément a insufflé une « impulsion décisive » à l'Opération Papyrus : l'élection de Pierre Maudet au Conseil d'État de Genève. Il intègre parmi ses objectifs politiques le projet de régularisation des sans-papiers (ibid.). Par la suite, il interpelle la Confédération en 2014 en rappelant que la Confédération avait elle-même reconnu : « l'existence d'un problème national de sans-papiers » (ibid.). Une négociation est entreprise entre Pierre Maudet et l'administration fédérale sur les questions de mise en place de l'opération Papyrus, qui sera par la suite dévoilée de manière officielle en février 2017, après une phase de test entre octobre 2015 et février 2017 (ibidem.).

Ainsi, l'élaboration d'une politique publique concernant la régularisation de sans-papiers et sa mise en œuvre se constituent à la suite d'un long débat public entre des acteurs normalisations (dans le cadre de l'Opération Papyrus, les associations de soutien des sans-papiers) et les gouvernements (Levinson, 2005). Dès lors, cette action publique (Lascombes, le Galès, 2018) s'est constituée à travers les multiples interactions entre le canton, la confédération et la société civile (Fakhoury, 2018).

●
⁸ Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (OASA) ; RS 142.201. Disponible en ligne sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr> (consulté le 21 septembre 2023).

3. CADRE THÉORIQUE

Afin d'analyser concrètement l'expérience du groupe de suivi ayant participé à la mise en œuvre de l'Opération Papyrus, la principale perspective théorique utilisée dans le cadre de ce mémoire provient de Lascoumes et le Galès (2018) autour de leur modèle « d'action publique. » Leur modèle s'éloigne du courant classique utilisé dans l'analyse des politiques publiques ; celui des *Policy Sciences*, qui s'inscrit « dans un projet social et politique plus large, la rationalisation de l'action étatique, et porté par un contexte économique et intellectuel favorable à l'intervention de l'État. » (Hassenteufel, 2011, p. 29). Lascoumes et le Galès (2018) se rapprochent d'un second courant provenant de la sociologie des organisations, centré sur les acteur-ice-s, qui s'intéresse notamment aux écarts entre les programmes publics et leur mise en œuvre. Leur perspective rejoint les réflexions qui mettent l'accent sur « les formes horizontales d'interaction entre acteurs, les interdépendances, l'autonomisation de secteurs et de réseaux par rapport à l'État, les processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, les formes renouvelées de négociations, de contraintes et d'incitations. » (Lascoumes et le Galès, 2018, p. 38). Ces auteurs préfèrent le terme « d'action publique » à celui de « politique publique » (utilisé au sein des théories classiques « top-down »). Ce terme met au centre le jeu d'interaction des acteur-ice-s, sans adopter une perspective centrée sur le rôle des gouvernements dictant la mise en œuvre d'une politique publique. Le terme d'action publique peut se définir selon Lascoumes et le Galès (2018) comme étant une « action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme posant un problème » (p.5). Leur modèle comprend cinq dimensions, incluant des acteur-ice-s, des représentations, des institutions, des processus et des résultats (Figure 1).

Figure 1 : Cinq variables de base de l'analyse et leurs combinaisons

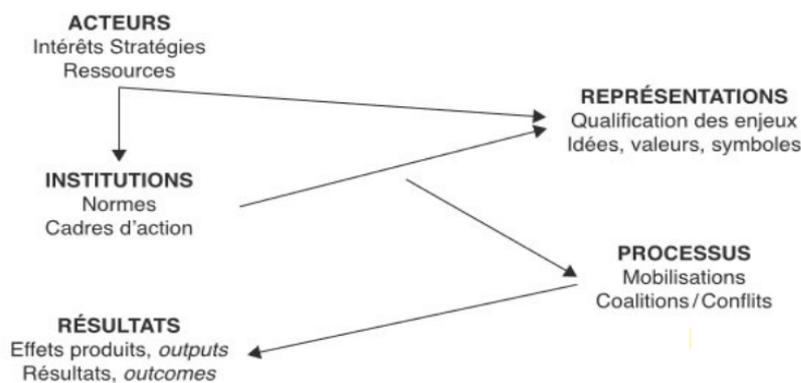


Figure 1 : Source : Lascoumes, le Galès (2018), p. 15.

Les acteur-ice-s ont comme caractéristiques d'être « individuels ou collectifs, ils sont dotés d'intérêts et de ressources, disposent d'une certaine autonomie pour développer des stratégies, ont la capacité de faire des choix, sont plus ou moins guidés par leurs intérêts matériels et/ou symboliques. » (Lascoumes et le Galès, 2018, p.15). La seconde dimension comprend les représentations (des acteur-ice-s), c'est-à-dire « les cadres cognitifs et normatifs qui donnent un sens aux actions, les conditionnent mais aussi les reflètent.

Elles qualifient les enjeux et les relient aux valeurs et aux symboles » (p. 15). Les acteur-ice-s se situent au sein d'institutions pouvant se définir comme étant des « cadres de l'action, c'est-à-dire les normes, règles, routines et procédures orientant les interactions » (p. 16) entre les différents acteur-ice-s. Ainsi au sein du groupe de suivi, chaque acteur-ice cadre son action en fonction de l'organisation à laquelle il appartient à travers des normes, règles, routines et procédures communes au sein de l'organisation. Celles-ci engendrent parfois des dissonances à travers des collaborations avec d'autres organisations n'ayant pas nécessairement le même cadre d'action. Ces trois premières dimensions enchevêtrées vont déterminer la quatrième dimension ; celles des processus, c'est-à-dire des « mobilisations des acteur-ice-s et leurs dynamiques d'échanges et d'évolution dans le temps » (ibid). Ils peuvent révéler des conflits ou des coalitions entre les différents acteur-ice-s. La dernière dimension est celle des résultats, qui comporte d'une part des « effets produits sur les organisations et les comportements » (ibidem.), c'est-à-dire des outputs, et d'autre part des outcomes, c'est-à-dire les conséquences de l'action publique, les impacts sur le problème que les acteur-ice-s souhaitaient traiter à travers le programme d'action publique.

Puisque ce projet de recherche compte analyser la mise en œuvre d'une action publique, l'opération Papyrus, au travers de ses acteur-ice-s, je considère la notion « d'action publique » comme : « un espace d'ajustements, de négociations entre des intérêts [des différents acteur-ice-s la composant] » (Lascoumes et le Galès, 2018, p. 28). Cet espace d'ajustement est approprié et conçu à travers les acteur-ice-s du groupe de suivi (ibid., p. 27).

La question principale sociologique dans l'étude de la mise en œuvre est « celle de la production de systèmes d'ordres locaux d'action publique, plus ou moins bien intégrés entre eux et qui composent l'action publique » (ibid., p. 35). À partir de ce constat, Lascoumes et le Galès (2018) citent le propos de Padioleau (1982) : « La mise en œuvre d'une politique s'efforce donc d'établir des ordres plus ou moins heureux entre les éléments programmés et discrétionnaires. Et ces ordres naissent du fait que les acteurs respectent et partagent des contraintes, perçoivent des conditions de succès ou d'échec, repèrent des alternatives, formulent des compromis » (p. 35).

En effet, les programmes d'action publique étant bien souvent ambigus dans leurs objectifs, les acteur-ice-s participant à l'action publique ont souvent des intérêts contradictoires entre eux, les moyens alloués aux fins de l'action publiques sont imprévisibles et la répartition des compétences est souvent mal effectuée (ibid.). C'est grâce à cette ambiguïté que le « pouvoir discrétionnaire » des acteur-ice-s de l'action publique Papyrus peut se déployer, leur permettant de fonder leur propre interprétation et leur mobilisation durant la mise en œuvre.

Le concept de « pouvoir discrétionnaire », essentiel dans la perspective de Lascoumes et le Galès (2018), est fréquemment utilisé dans la littérature sur l'analyse de la mise en œuvre de l'action publique. Il s'agit ici du cœur théorique de l'analyse de la mise en œuvre d'une action publique à travers ses acteur-ice-s que je souhaite utiliser dans le cadre de ma recherche. Ce « pouvoir discrétionnaire » ne consiste pas à passer outre le cadre légal mais donne aux acteur-ice-s une certaine marge de manœuvre (p.36). Ce concept comporte plusieurs caractéristiques, je retiendrai en particulier les règles secondaires d'application en tant que principes d'ordre pratique développés par des acteur-ice-s publics-ques afin d'ordonner localement la mise en œuvre d'actions publiques ; elles assurent la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques, tout en organisant la cohérence interne des différents services participant au programme.

Trois types de règles secondaires d'application existent. Le premier type concerne les normes d'interprétation, qui permettent de donner un sens opératoire à des énoncés abstraits. Le second type renvoie à des normes de négociations qui vont cadrer les interactions avec les partenaires de l'action publique et avec les destinataires. Le dernier type porte sur des normes de résolution de conflits permettant de cadrer les indisciplinarités de l'action publique et de régulariser les situations problématiques en son sein.

Malgré le choix d'une perspective théorique centrée sur les acteurs « bottom-up », il faut souligner certaines limites auxquelles il faut rester attentif. Cette perspective peut avoir tendance à considérer de manière un peu trop rapide que l'État n'aurait pas d'influence et d'effets véritables sur les acteur-ice-s. Elle pourrait aussi surestimer le « pouvoir discrétionnaire » de ces dernier-ère-s, alors qu'ils/elles font l'objet de contraintes, notamment de « contrôles organisationnels et politiques » (De Maillard et Kübler, 2016, p. 26). Une autre limite importante est le risque d'enfermer l'analyse d'une mise en œuvre uniquement dans cette séquence-ci, sans prendre en compte les étapes précédentes la constituant (par exemple son élaboration) et les étapes suivantes. En outre elle présente le risque de ne pas prendre en compte ses interactions avec la construction des problèmes publics et la mise à l'agenda politique de cette politique publique (Lascoumes et le Galès, 2018, p. 44). Dans le cadre de l'opération Papyrus, il s'agira de prendre en compte l'étude de Fakhoury (2018) qui a analysé la construction du/de la migrant-e sans-papiers en tant que problème public en Suisse, via son caractère « illégal », induisant des conséquences réelles telles que l'expulsion de ce(s) dernier-ère-(s). Ces conséquences, reflétant la politique migratoire restrictive suisse, ont conduit à l'émergence de la problématique de la régularisation via la mobilisation des mouvements politiques de soutien envers les sans-papiers. Leur collaboration avec les acteur-ice-s étatiques au niveau cantonal et dans une certaine mesure fédérale, ont conduit à la formalisation de l'opération Papyrus.

Un article de Spencer et Delvino (2019) permet d'enrichir le cadre théorique autour du modèle « d'action publique ». En dépit de l'existence de cadres juridiques et politiques nationaux restrictifs en Europe, ils/elles constatent l'émergence d'un « tournant local » autorisant une extension de l'accès aux services pour les personnes migrantes en situation d'illégalité. Ils/elles considèrent que ces « approches inclusives » atténuent ce contexte restrictif (p. 27). Ce constat est conceptualisé à travers la notion « d'activisme municipal », ce qui permet de resituer la mise en œuvre de la politique publique Papyrus et le rôle des associations et syndicats. Cette notion peut se définir comme étant « les actions qui facilitent l'accès aux services pour les migrants en situation irrégulière et qui sont entreprises en dépit des cadres juridiques et politiques nationaux restrictifs et, dans une certaine mesure, pour les atténuer » (ibid.).

Ainsi le « tournant local » mis en place à travers « l'activisme municipal » permet de contourner les cadres juridiques nationaux restreignant fortement l'accès à l'aide sociale. Cependant il induit des tensions « dans la gouvernance verticale à plusieurs niveaux » (Spencer 2017 cité par Spencer et Delvino, 2019, p. 29). Le « tournant local » peut être expliqué par la confrontation à des défis différents au niveau national ou fédéral (p. 30) et est justifié par deux arguments généralement : « certains soutiennent que les politiques locales reflètent un besoin pragmatique de traiter des problèmes socioéconomiques particuliers (Popperlaars et Scholten, 2008 ; Scholten, 2013 cité par Spencer et Delvino, 2019, p. 30), d'autres soulignent la façon dont les décideur-euse-s politiques perçoivent leur ville et la place qu'y occupent les migrant-e-s.

En amenant le facteur de « l'identité professionnelle et des valeurs corporatives et personnelles » des acteur-ice-s participant aux réponses municipales, le « tournant local » induit un découplage de la relation de gouvernance à plusieurs niveaux (Caponio et Borkert, 2010 ; Scholten et Penninx, 2016, p.98-101 cités par Spencer et Delvino, 2019). Comme on le verra, cette notion de « tournant local » amènera un angle important dans l'analyse de la mise en œuvre de l'opération Papyrus. Elle permettra d'examiner le vécu des acteur-ice-s du groupe de suivi à travers le prisme de leurs représentations et expériences de la mise en œuvre de l'opération Papyrus, qui peut différer selon le niveau de gouvernance auquel ils et elles se situent (société civile, cantonal et fédéral).

Concernant la conceptualisation et la mise en œuvre d'une politique publique, il est nécessaire de partir d'une construction d'un « problème public » selon laquelle il « n'existe pas d'interprétation unique, ni de version unique des faits. Les définitions des problèmes ne sont pas données mais encadrées » (Van Hulst et Yanow, 2016, p. 105 cité par Spencer et Delvino, 2019, p. 30). Ainsi, l'acteur-ice impliqué-e dans la conceptualisation d'une politique publique met en place un processus de « cadrage sélectif » et « met en évidence un récit cohérent qui définit et explique un problème d'une manière particulière » (Van Hulst et Yanow, 2016, p. 99 cité par Spencer et Delvino, 2019, p. 30). En conséquence, lorsque les acteur-ic-e-s politiques (mais aussi associatifs syndicaux et administratifs), « diffèrent non seulement dans la formulation des solutions, mais aussi dans la définition du problème, la disqualification et l'évaluation de l'impact sur l'environnement, ils peuvent être amenés à se poser des questions (...). Une négociation incluant une "réflexion sur le cadre" peut s'avérer nécessaire » (Schoën et Rein 1994 ; Spencer, 2017 cités par Spencer et Delvino, 2019, p. 30). L'analyse de l'opération Papyrus permettra d'appliquer ces réflexions à l'élaboration du cadre initial et aux négociations sur celui-ci réalisées par les acteur-ice-s du groupe de suivi.

Cette notion de « cadrage » politique a été typologisée par Caponio (2014) dans le cadre d'une analyse des politiques municipales facilitant l'accès au statut légal pour les migrants irréguliers à travers l'identification de quatre cadres. Ceux-ci permettent de façonner l'approche en fonction du bénéficiaire visé, de l'objectif de la politique et de l'initiative proposée. Les quatre cadres élaborés sont ainsi : le cadre sécuritaire, le cadre humanitaire, le cadre des droits humains et le cadre des travailleurs méritants (Spencer et Delvino, 2019, p. 31). Les auteur-ice-s complètent ces cadres à partir de leurs données qualitatives en amenant le cadre socio-économique et le cadre de l'efficacité. Les caractéristiques de ces différents types de cadrages sont présentées dans le Tableau 1.

Tableau 1 : Typologie des raisons invoquées par les décideurs politiques pour justifier l'offre de services aux migrants en situation irrégulière [Nous traduisons]

Table 1 Typology of Framing of Policymakers' Reasons for Providing Services to Irregular Migrants

Framing	Measures/services	Beneficiaries	Stated policy aims
Inclusive Security	<ul style="list-style-type: none"> Safe reporting of crime Shelters for victims Shelters for the homeless Food provision 	<ul style="list-style-type: none"> All residents Irregular migrants 	<ul style="list-style-type: none"> Crime prevention/detection Protection of victims Respect of legal/professional duty
Humanitarian	<ul style="list-style-type: none"> Shelters Health care Education Safe reporting 	<ul style="list-style-type: none"> Irregular migrants (the most vulnerable in particular, e.g., children) 	<ul style="list-style-type: none"> Protect individuals who are vulnerable/in need or children not responsible for their immigration status Respect a legal duty or professional ethics Protection of fundamental rights Respect of legal duty
Human Rights	<ul style="list-style-type: none"> Shelters Welfare support (for children with no recourse to public funds) Birth registration Health care Education 	<ul style="list-style-type: none"> Irregular migrants 	<ul style="list-style-type: none"> Protection of fundamental rights Respect of legal duty
Deserving Workers	<ul style="list-style-type: none"> Legal advice Access to services in general 	<ul style="list-style-type: none"> Irregular migrants All residents 	<ul style="list-style-type: none"> Value of workers contribution to labor market Migrants deserve right to work
Socioeconomic	<ul style="list-style-type: none"> Shelters for the homeless, victims of crime, or street prostitutes Health care 	<ul style="list-style-type: none"> All residents 	<ul style="list-style-type: none"> Avoid harm caused by exclusion to labor market, tourism, public health, social cohesion, domestic violence, homelessness. Ensure municipal policy goals (public health, social cohesion, etc.)
Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> Documentation (municipal registration, birth certificates) Health care Shelters Legal advice 	<ul style="list-style-type: none"> All residents 	<ul style="list-style-type: none"> Release emergency services Ensure cost inefficiency Avoid reputational risk Ensure accurate population statistics

Source : Spencer et Delvino (2019), p. 38.

à destination des personnes en situation de vulnérabilité et encadre « la responsabilité municipale de répondre à leurs besoins en matière de bien-être » (Spencer et Delvino, 2019, p. 35). Le cadre des travailleur-euse-s méritants, pouvant s'apparenter à celui de la représentation du « mérite (Van Oorschot, 2000 ; 2005 ; 2008) et au modèle de régularisation collective « de travail » (Fakhoury, 2018, p. 53) se définit par le fait que les travailleur-euse-s migrant-e-s sans statut légal sont considéré-e-s comme des personnes « dont l'économie locale a besoin mais qui n'ont pas été en mesure d'obtenir ou de conserver leur droit au travail. » (Spencer et Delvino, p. 31). L'angle ici n'est pas la vulnérabilité de la personne mais son caractère méritant « en raison de sa contribution au marché du travail » (ibid.). Les auteur-e-s rapprochent ce caractère de « mérite » avec celui d'un cadre plus large de « performance civique » identifié dans l'analyse des programmes nationaux de régularisation (Chauvin et Garcés-Masareñas, & Kraler, 2013, cité par Spencer et Delvino, 2019, p. 31). Ainsi, le but de ce cadrage est la mise en responsabilité des municipalités à « faciliter l'accès au droit de rester et de travailler pour les travailleurs sans statut légal. » (Spencer et Delvino, 2019, p. 31). Néanmoins ils rappellent que ce cadrage politique est centré sur la collectivité en tant que bénéficiaire et considère accessoirement les bénéfices pour le/la travailleur-se migrant-e (Caponio, 2014, p.16 cité par Spencer et Delvino, 2019, p. 31). L'ajout de la représentation dualistique « légalisme/pragmatique » (Fakhoury, 2018, p. 78) autour de la conception du droit sera ajouté, de même que la représentation de l'illégalité « conséquentialiste ou constructiviste » (ibid., p. 11). Ce dualisme consiste à partir de la distinction entre deux types de traditions (allemande et française) dans la pratique du droit. Dans le cas de la vision « légaliste » d'origine allemande, elle consiste à suivre scrupuleusement la loi hors de toute considération morale et politique. La vision française « pragmatique » consiste au contraire à une « accommodation de la loi aux situations concrètes (...) elle serait ainsi plus propice à la discussion et à la recherche d'une solution pragmatique dans un contexte donné. » (ibid.). Il sera intéressant d'analyser l'influence de ces représentations

Dans l'analyse, le cadre socio-économique, le cadre humanitaire et celui des travailleurs méritants seront mobilisés, en revanche les autres cadres n'ont pas été observés dans la mise en œuvre de l'opération Papyrus et sa conceptualisation. Le cadre socio-économique consiste à définir le problème comme étant « le préjudice économique et social causé par l'exclusion des migrants irréguliers et la manière dont cela sape la capacité de la municipalité à atteindre ses objectifs de politique économique et sociale » (Spencer et Delvino, 2019, p. 36). Le cadre humanitaire, pouvant s'apparenter au modèle de « régularisation collective humanitaire » de Fakhoury (2018, p. 52) se définit

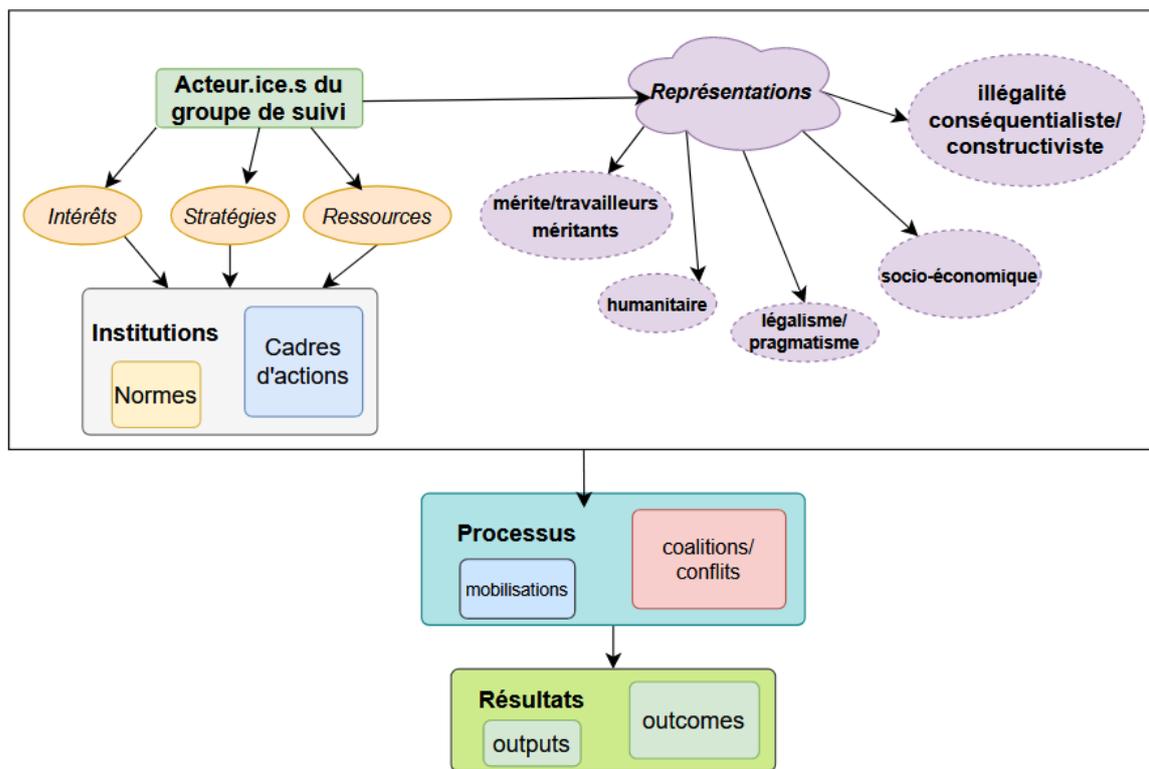
légalistes/pragmatiques dans la mise en œuvre de l'opération Papyrus chez les acteur-ice-s du groupe de suivi (agent-e-s administratifs, collaborateur-ice-s des associations et syndicats), en particulier dans le cas de l'application des normes juridiques des critères Papyrus (objectivés). Quant à la distinction de la représentation de l'illégalité « conséquentialiste » et « constructiviste », la première vision considère que l'illégalité « découlerait de l'incapacité du droit positif⁹ et des pratiques administratives à mettre en place les politiques d'immigration choisie (Garcés-Mascareñas, 2010, p.78-79 cité par Fakhoury, 2018). La seconde vision, constructiviste, conçoit que l'illégalité relèverait davantage d'une construction politique et volontaire propre à chaque État que d'une simple inadéquation de la loi (Chavez 2007, p. 192 ; Garcés-Mascareñas, 2010, p.79 cité par Fakhoury, 2018). La vision constructiviste considère que chaque État a la possibilité d'ajuster ses normes juridiques, soit en les assouplissant, soit en rendant les « attributs qualitatifs » de la loi plus stricts » (De Genova, 2004, p. 163 cité par Fakhoury, 2018), autrement dit, dans le cas qui m'intéresse ici, les critères de régularisation. Cette distinction de la représentation de l'illégalité de séjour permettra de mieux déceler la conceptualisation et les objectifs des programmes de régularisation, et permettra aussi, dans le cadre de notre travail, d'observer l'influence de cette conception, sur la distinction entre migrant « régularisable » et celui qui ne peut pas l'être.

La figure 2 (à la page suivante) présente le cadre théorique retenu, qui associe le modèle d'action publique avec les représentations des acteur-ice-s de terrain. Ce cadre théorique revisite le modèle de « l'action publique » (Lascoumes et le Galès, 2018) en se recentrant sur la notion de représentations autour des personnes migrantes sans statut légal.

A partir de ce premier niveau, celui des acteur-ice-s, il faut par la suite les situer dans les cadres de l'action, autrement dit les institutions (administrations cantonales, fédérales, collectifs associatifs et syndicaux), ayant leurs propres normes, règles, routines procédures qui orientent les interactions des acteur-ice-s. L'ensemble de ce premier niveau (acteur-ice-s) et du second niveau (institutions) va déterminer le processus de la mise en œuvre de l'opération Papyrus (mobilisations, coalitions et conflits entre les acteur-ice-s) et les résultats de la mise en œuvre : d'une part les effets produits sur les organisations et les comportements des acteur-ice-s du groupe de suivi (outputs) et, d'autre part, les résultats (outcomes) de l'opération Papyrus en regard des objectifs fixés initialement. Les acteur-ice-s du groupe de suivi dans le cadre de la mise en œuvre disposent d'un « pouvoir discrétionnaire » qui va influencer la mise en œuvre de l'opération Papyrus, mais aussi influencer les critères juridiques objectivés du migrant régularisable/non régularisable dans le cadre de Papyrus et post-Papyrus. Ainsi, une analyse juridique de l'évolution de ces critères durant la mise en œuvre et après sera aussi abordée.

●
⁹ Le droit positif peut se définir comme un droit applicable dans un espace juridique et temps déterminé.

Figure 2 : Schéma théorique



4. REVUE DE LITTÉRATURE

4.1. INTRODUCTION

Puisque le mémoire concerne une étude de cas, celle de l'action publique de l'opération Papyrus, plusieurs éléments d'ordre général concernant la situation des sans-papiers en Suisse, de leur régularisation et de leur soutien au sein de la société civile sont évoqués ici. La première partie aborde les recherches ayant analysé des programmes de régularisation en Europe et en Suisse à travers leur structure et leur fonctionnement. La seconde partie présentera des recherches basées sur les mouvements pro-régularisation en Suisse et en Europe afin de mieux comprendre leur émergence et leur construction. En dernier lieu, un recentrage en Suisse sur les origines juridiques de l'opération sera effectué, à partir de recherches analysant la conceptualisation et l'application des critères requis pour le « cas individuel d'une extrême gravité » au sein des articles 30 al. 1 let. b. LEtr et l'article 31 OASA.

4.2. LES PROGRAMMES DE RÉGULARISATION

En ce qui concerne l'analyse de programmes de régularisation, en reprenant Sunderhaus (2007), Fakhoury (2018) explicite les possibilités pour les pays visant à régulariser l'immigration irrégulière en leur sein :

- (1) « Être indifférents à la présence de personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire
- (2) Officieusement tolérer la présence de personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire
- (3) Réprimer et expulser les personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire
- (4) Régulariser, sous certaines conditions, les personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire » (p.4).

Dans le cadre de « l'action publique » de l'opération Papyrus, la quatrième solution a été choisie, celle de la régularisation sous certaines conditions en délimitant un groupe-cible précis. Les autres personnes sans statut légal n'atteignant pas les conditions requises peuvent être expulsées de Suisse ou sont officieusement tolérées selon le succès ou non de leurs stratégies de « camouflage » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425). Ces stratégies de camouflages consistent pour les personnes sans statut légal à se rendre invisibles auprès des autorités. Cela se traduit par travers « un processus visible – mais partiellement reconnu par l'État – d'intégration aux sociétés d'accueil (à travers le marché classique ou noir du travail, l'apprentissage de la langue, le tissu associatif local etc.) » (Fakhoury, 2018, p. 14) ou, autrement dit, de se fondre dans la masse.

Selon l'article comparatif entre 16 pays de Sunderhaus (2007), il existe une certaine homogénéité en matière de critères d'éligibilité. Les critères les plus souvent repris sont : « la durée de résidence, le fait d'avoir un emploi et de cotiser aux assurances sociales et administratives, un casier judiciaire vierge et, dans une moindre mesure, l'âge et la citoyenneté » (p.70) [Nous traduisons]. Les programmes de régularisations sont conçus selon différents objectifs, souvent multiples (Fakhoury, 2018). Afin de mieux déceler les objectifs des programmes de régularisation qui sont parfois flous, il est nécessaire selon lui d'aborder les

différentes conceptions de l'illégalité de séjour et leur conditionnalité d'accès. « L'illégalité est un concept vaste, puisque se trouve en situation irrégulière tout immigré ne se conformant pas, en tout ou en partie, à ce que De Genova (2004 : 163) appelle les « attributs qualitatifs » de la loi. Ces attributs font référence aux nombreuses règles indiquant « qui peut immigrer, comment, d'un point de vue procédural, immigrer, et comment se comporter en tant qu'immigré sur le territoire d'accueil » (De Genova 2004, p. 163 ; voir aussi Kraler 2009, p. 9-10 dans Fakhoury, 2018, p. 7).

Selon Fakhoury (2018), deux conceptions de l'illégalité de séjour peuvent être établies : la vision « conséquentialiste » et la vision « constructiviste » sous-tendant les programmes de régularisation (voir plus haut). Selon qu'on adopte l'une ou l'autre des visions, plusieurs types de programmes de régularisation peuvent être conçus. Il est nécessaire d'amener un dernier élément distinctif, celui de la différence entre les programmes de régularisation et les mécanismes de régularisation ; la première renvoyant aux « mesures générales de normalisation » et la deuxième aux « mécanismes de régularisation » (Della Torre, 2017, p. 7). La première forme renvoie à des « mesures ponctuelles destinées à de grands groupes de personnes ». Ceci peut se traduire concrètement sous forme d'amnistie. La seconde forme fonctionne sur une « base continue, au cas par cas ». L'opération Papyrus peut être catégorisée dans la seconde forme.

4.3. LES MOUVEMENTS PRO-RÉGULARISATION EN SUISSE

D'autres pans de la littérature ne partent pas des programmes de régularisation en eux-mêmes, mais s'intéressent aux mouvements sociaux. Selon Laubenthal (2007), peu de recherches ont été menées à ce sujet en Suisse mais il cite tout de même celles de Cahannes (2003) et de Röttschliberger (2003). Laubenthal (2007) a étudié leur émergence dans les années 1990 et a produit une analyse comparative avec d'autres pays tels que l'Espagne et la France. Son analyse du contexte historique de la Suisse conclut à un modèle migratoire défensif restreignant l'immigration depuis la Seconde Guerre Mondiale. La Confédération n'attribuait que des statuts de résidence temporaires (donc précaires) et pour un grand nombre de personnes migrantes l'accès à ces statuts fut limité dès les années 1990. Ces limitations ont conduit à l'émergence de la catégorie du/de la migrant-e sans statut légal et de facto à la constitution de mouvements pro-régularisation. Ces mouvements pro-régularisation ont été constitués à partir d'organisations provenant du mouvement antiraciste et de soutien aux personnes migrantes demandant l'asile, pour la plupart fondés dans les années 1980, mais aussi de syndicats de travailleurs-e-s s'étant radicalisés à la fin des années 1990. Laubenthal (2001) relève qu'un des acteur-ice-s centraux-ales du mouvement pro-asile était le Centre de contact suisses immigrés (CCSI) à Fribourg qui procurait des conseils juridiques aux personnes sans-papiers et réfugiées concernant le droit du travail, le regroupement familial et la durée de séjour. L'aile genevoise du CCSI a participé au projet Papyrus une dizaine d'années plus tard. La ressource centrale des acteurs des mouvements antiracistes et pro-migrants consistait en « l'initiation et la dissémination des manifestations » (p. 122). Cela peut être illustré par la première occupation d'une église en juin 2001, en l'occurrence fribourgeoise soutenu par le CCSI par la suite. D'autres mobilisations provenant

●
¹⁰ Cesa Battiste (2001), Les sans-papiers de Fribourg s'agrippent à l'église Saint-Paul - Le Temps, 16 juillet, [en ligne], <https://www.letemps.ch/suisse/sanspapiers-fribourg-sagrippent-leglise-saintpaul>, (consulté le 10 novembre 2023).

des personnes sans-papiers sont relevées à la Chaux-de-Fonds, à Bâle, dans le Canton de Vaud et de Berne.

À partir de ces mobilisations des personnes sans-papiers, des mouvements antiracistes et pro-migrant-e-s utilisant des méthodes non conventionnelles, mais aussi des ressources fournies par les syndicats à travers leur grand nombre et leur longue histoire constituent un des trois facteurs nécessaires pour le cadrage d'émergence de mouvements sociaux pro-régularisation et leur survie. (ibid., p. 125).

4.4. CONTEXTE JURIDIQUE DE LA RÉGULARISATION EN SUISSE POUR LES PERSONNES SANS STATUT LÉGAL

La régularisation des travailleur-euse-s sans-papiers en Suisse est une thématique relativement peu étudiée selon Fakhoury (2018). Il décrit cependant certaines études issues du domaine juridique, dont celles menées par Vallier (2016) qui s'était intéressé à l'analyse des critères d'éligibilité à la régularisation pour cas d'extrême gravité concernant l'admission de séjour et l'exercice d'une activité lucrative, critères qui seront par la suite repris dans la circulaire Metzler. Ces critères constitueront la base juridique sur laquelle les associations et l'État genevois ont conçu l'opération Papyrus. La recherche de Vallier (2016) visait à identifier les facteurs permettant d'expliquer les divergences de pratiques cantonales et à déterminer la marge de manœuvre réelle de ces dernières par rapport au niveau fédéral. Elle constate une divergence des pratiques en matière d'application du cas de rigueur. Entre 2010 et 2014, « 96% des autorisations ont été délivrées dans les cantons de Genève et Vaud, et seuls les cantons de Genève, de Vaud et de Fribourg ont délivré de telles autorisations chaque année depuis 2010. » (Vallier, 2016, p. 1). Ainsi, une majorité des autorisations de séjour ont été délivrées dans les cantons romands.

Selon les statistiques de l'OFS, entre les années 2015 et 2016, 86.8% des préavis positifs proviennent du canton de Vaud et Genève. Durant l'Opération Papyrus et sa mise en œuvre entre 2017 et 2022, les cantons de Vaud et Genève ont accepté 93.5% de l'ensemble des demandes d'autorisations de séjour en Suisse.

4.5. ORIGINES JURIDIQUES DE PYPYRUS

Dans l'objectif de mieux resituer les origines juridiques de l'opération Papyrus, il faut partir de la notion de cas individuel d'une extrême gravité, ce qui permettra d'analyser plus finement l'évolution des critères papyrusiens pendant le déroulement de la politique publique et après. Ces critères, au nombre de sept, sont : « l'intégration socioprofessionnelle du requérant, son respect de l'ordre juridique suisse, sa situation familiale et financière, sa durée de présence en Suisse, ses conditions de santé et sa possibilité de réintégration dans son Etat de provenance » (Fakhoury, 2018, p. 92).

Vallier (2016) considère que cette notion juridique apporte une double marge de manœuvre aux autorités cantonales et fédérales ; premièrement elle permet de déterminer « l'existence d'une telle situation en fonction de [ces] sept critères, tous constitutifs de notions juridiques indéterminées, et par là même sujettes à interprétation. » (p. 1). Deuxièmement, le fait de délivrer un permis de séjour à un individu sous cette notion de cas individuel d'une extrême gravité ne constitue en aucun cas en un droit, mais une possibilité (Kannvorschrift).

Concrètement, les autorités cantonales et fédérales disposent à la fois d'une latitude de jugement et d'une certaine liberté d'appréciation en ce qui concerne l'acceptation ou non d'une demande de régularisation d'un migrant sans statut légal. (Vallier, p.7).

Dans le cadre de la répartition des compétences d'exécution, le SEM en tant qu'organe fédéral chargé de l'approbation de l'autorisation de séjour à sa possession a trois possibilités : « [il] pourra approuver le préavis cantonal, refuser de l'approuver, ou en restreindre la portée en l'assortissant de conditions ou en proposant une admission provisoire » (Vallier, 2016, p. 5). Certains auteurs affirment que ce système d'approbation à deux niveaux (cantonal et fédéral) relève d'une vision centraliste de l'État (Nguyen, 2003 ; Lamercy, 1983 cités par Vallier, 2016), puisque c'est le niveau fédéral qui dispose du pouvoir ultime de décision sur l'approbation ou non de l'autorisation de séjour.

Toutefois, dans un objectif de relativiser cette vision analytique monolithique, Vallier relève que dans la plupart des cas, le SEM accepte les préavis cantonaux positifs : « le taux de refus [...] varie entre 15 et 3% » (p. 6). Ces données et la répartition des compétences suggèrent qu'il n'y a pas de centralisation de l'exécution fédérale mais une « uniformisation négative » uniquement. Cette uniformisation négative consiste pour l'exécutif fédéral à se prononcer suite à un préavis positif des cantons. Dans les faits, cette uniformisation prend la forme d'un contrôle fédéral intervenant uniquement dans les cas où les cantons adopteraient « une attitude trop permissive » (Vallier 2016, p. 6). Cette situation permet de déduire que les cantons adoptant une attitude trop restrictive en attribuant systématiquement des préavis négatifs ne sont pas inquiétés par l'autorité fédérale (le SEM) qui n'a aucun levier juridique pour contrer les refus cantonaux.

4.5.1. ANALYSE DES CRITÈRES POUR CAS D'EXTRÊME GRAVITÉ ET LEUR APPLICATION DANS L'OPÉRATION PYPYRUS

Dans l'intention de mieux comprendre l'origine des critères « papyrusiens » mais aussi le raisonnement derrière le flou juridique des critères requis dans l'évaluation d'un cas individuel « d'extrême gravité », il faut commencer par préciser certaines caractéristiques de ces critères. Tout d'abord, les critères pour « cas individuel d'extrême gravité » sont « non cumulatifs (...) [bien qu'ils] doivent être examinés de manière restrictive [...] [et] n'excluent pas la prise en compte d'autres éléments » (Vallier, 2016, p. 7). Les critères « papyrusiens » de régularisation quant à eux ne retiennent que cinq des sept critères de l'art. 31 OASA et sont cumulatifs (Fakhoury, 2018), ce qui induit des conséquences importantes dans la mise en œuvre de l'opération Papyrus. Ainsi, l'état de santé et la possibilité de retour dans le pays d'origine ne sont pas pris en compte. Dans le cas où le/la requérant-e ne remplit pas les conditions requises, il a néanmoins la possibilité sous Papyrus de déposer une demande de régularisation dans le cadre juridique de « cas individuel d'extrême gravité » (p. 93).

Il est nécessaire ici de reprendre quelques éléments analytiques de Vallier (2016) concernant l'appréciation des sept critères de l'art. 31 OASA afin de constater la grande marge de manœuvre possible pour les agent-e-s administratifs-ves cantonaux-ales et fédéraux-ales dans l'appréciation de ces derniers-ères, mais aussi de prendre en compte le « cadrage » juridique et politique qui sous-tend certaines représentations et imaginaires. Après revue des critères, je procéderai à un comparatif des différences d'appréciation entre les critères « pour

cas d'extrême gravité » provenant de Vallier (2016) et les critères « Papyrus » à partir d'éléments analytiques de Fakhoury (2018).

Concernant le premier critère, celui de l'intégration, la conceptualisation plurielle de cette notion comprise à la fois comme étant « un droit » dans l'art. 2 OIE, mais aussi comme un « devoir » à travers l'art. 3 OIE, conduit à une ambiguïté dans la pratique juridique car « l'intégration est un devoir de la personne migrante, qui sera prise en compte de manière déterminante par les autorités dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation » (art. 3 OIE, 2007).

Toutefois Vallier (2016) indique une tendance claire à un renforcement de l'intégration comme devoir, voire comme exigence centrale requise dans le droit des étrangers-ères et de la nationalité. Ce renforcement peut être vu selon elle dans la révision de la LEtr (intégration 13.030) et la teneur des art. 11 let a et 12 LN¹¹. Ainsi, l'ambivalence juridique de cette notion d'intégration conduit à une appréciation floue de ce critère que ce soit au niveau cantonal ou fédéral. Concrètement, la conceptualisation de l'intégration comme un devoir « se manifeste à travers le respect de l'ordre juridique suisse et des valeurs de la constitution [mais aussi] l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile, la connaissance du mode de vie suisse, et la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation (...) ; [ainsi, le critère d'intégration comme devoir fait référence au concept] d'ancrage socio-professionnel en Suisse » (Vallier 2016, p. 9). Dans le cadre juridique spécifique qui nous intéresse, celui de la demande de régularisation pour cas individuel d'extrême gravité, l'intégration attendue du/de la requérant-e devra revêtir « un caractère exceptionnel » par rapport aux conditions de vie de la personne « comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, [et] doivent être mises en cause de manière accrue » (TAF C-516/2013, consid. 5.2 cité par Vallier, 2016, p.7). De plus, en reprenant Petry (2013), Vallier (2016) indique un élément fondamental : l'exigence d'intégration ne prend aucunement en compte « les contraintes liées à un séjour en situation irrégulière » (p. 9). Or ces contraintes constituent un obstacle important à un bon ancrage socio-professionnel à travers l'acquisition d'une formation ou d'une mobilité ascendante au niveau professionnel puisque la majorité des personnes sans-papiers travaille illégalement au sein de secteurs professionnels précaires (économie domestique, construction, restauration). Ces difficultés d'ancrages sociaux sont renforcées par l'impossibilité pour des personnes en situation de séjour illégal d'avoir en leur possession suffisamment de ressources temporelles, financières ou tout simplement d'énergie personnelle de s'investir au sein d'activités de loisirs associatives et culturelles. Un dernier ancrage social retenu est celui de la langue, critère également retenu dans le cadre de l'Opération Papyrus, qui permet d'objectiver le critère d'intégration en le manifestant matériellement à travers l'acquisition d'un diplôme¹².

Le deuxième critère, celui du respect de l'ordre juridique, consiste à ne pas accorder la régularisation pour cas d'extrême gravité lorsqu'une « violation grave ou répétée de prescriptions légales ou de décisions provenant de l'autorité. Cependant, les personnes sans-papiers au vu de leur situation de séjour illégal, violent le droit concernant les prescriptions

¹¹ Source : Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) ; RS 141.0. Disponible en ligne sur : <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/DetailView.do?id=10092892#1> (consulté le 17 septembre 2023).

¹² L'acquisition du certificat de langue dans l'opération Papyrus est permise par les mesures d'accompagnements mises en place durant la politique publique avec la collaboration du BIE à travers des cours de langue financés par l'Etat Genevois (Fakhoury 2018, p. 98).

sur le séjour des étrangers. Le Tribunal Fédéral considère que leur situation d'illégalité constitue un comportement n'étant pas exempt de tout « reproche » » (Vallier, 2016, p.11). Ceci peut conduire à des chances de régularisation moindres dans les cas où les cantons exigent un casier judiciaire vierge. Le troisième critère renvoyant à la situation familiale est dans la pratique un critère déterminant dans l'appréciation du cas d'extrême gravité. En reprenant les termes de Petry (2013), Vallier (2016) indique que les chances de régularisation ne sont réelles que pour les familles ayant des enfant-e-s et/ou adolescent-e-s (en faisant valoir une certaine durée de séjour et la scolarisation des mineur-e-s). Il est en effet généralement admis que la scolarisation accentue l'intégration de l'entière de la famille au sein du pays d'accueil, notamment si elle a lieu durant les années d'adolescence. Néanmoins, un-e très jeune enfant-e scolarisé n'est pas forcément considéré-e comme étant intégré-e de manière irréversible en Suisse, ce qui rend possible un retour dans son pays d'origine selon le Tribunal fédéral (TAF C-5060/2013, consid. 5.6. cité par Vallier, 2016, p. 12).

Le quatrième critère, celui de l'indépendance financière est une condition requise, sauf dans des circonstances particulières comme l'âge ou de l'état de santé empêchant la personne de travailler (Art. 31 al. 5 OASA). Dans le cas où le/la requérant-e ne dispose pas de fonds suffisants pour subvenir financièrement à ses besoins, il est possible pour lui/elle de faire valoir comme garant-e un-e proche ayant une indépendance financière afin d'assurer à l'état qu'il/elle ne demandera pas des prestations issues de l'aide sociale à la suite de sa régularisation (Vallier 2016, p. 13). Selon Vallier, la nécessité de disposer d'un-e garant-e ne respecte pas l'art. 13 Cst. car elle introduit une discrimination et rend floue la distinction entre le droit des étranger-ère-s et le droit des assurances sociales en attribuant des compétences sur les questions d'assurances sociales aux autorités responsables de la gestion des migrations. Dans le cas des personnes sans-papiers, une demande de prestation de l'aide sociale les oblige à renoncer aux stratégies de « camouflages » leur permettant de se rendre invisibles auprès des autorités étatiques et les amène ainsi à se retrouver dans une situation « d'expulsabilité » au vu de l'infraction sur les prescriptions sur le séjour des étrangers (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425 p. 14 ; De Genova, 2004, p. 161).

Le cinquième critère, celui de la durée de présence est un critère déterminant bien que controversé dans sa pratique, puisqu'il comporte un flou juridique entretenu par le Tribunal Fédéral : « il [le TF] commence toujours par examiner ce critère de manière séparée, comme s'il était à lui seul déterminant, avant de conclure qu'il ne l'est pas et ne justifie pas en lui-même l'octroi d'une autorisation de séjour » (Vallier, 2016, p. 13). De plus, il ne définit pas de durée minimale ou maximale *ibid.*, p. 14-15). Elle cite tout de même un arrêté de 1998 du TF admettant qu'en principe un séjour d'au moins dix ans conduit en principe à l'octroi d'une autorisation de séjour. Cependant, dans le cas d'une famille, une présence de cinq ans peut être retenue.

Le sixième critère, celui de l'état de santé est mentionné ici assez rapidement, puisqu'il n'a pas été repris dans le cadre de l'opération Papyrus. C'est un critère décisif dans le cas individuel d'extrême gravité car il « justifie de manière presque exclusive [son] octroi (...) si l'état de santé est suffisamment grave (...) et comporte une vaste jurisprudence spécifique selon le type d'atteinte à la santé » (Vallier, p. 15). Néanmoins dans la pratique, les cas individuels d'extrême gravité sous l'angle de l'état de santé sont souvent acceptés de manière provisoire, c'est-à-dire que concrètement « les autorités, considérant que la personne ne remplit pas les conditions de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr, prononcent le renvoi de Suisse, puis le considèrent dans un deuxième temps comme non-raisonnablement exigible, en raison

des motifs de santé et de l'impossibilité d'un accès effectif aux traitements dans le pays d'origine » (Illes, Schrepper et al. 2009 p. 233/p.249 cité par Vallier 2016, p. 15).

Le septième critère, non repris dans le cadre de l'opération Papyrus mais extrêmement important à prendre en compte ici est celui de la possibilité de réintégration dans le pays de provenance. C'est un critère peu connu du public, mais qui change grandement l'appréciation des agent-e-s administratifs-ves (cantonaux-ales et fédéraux-ales). Ce critère vise à comparer « l'intégration et les attaches » du/de la requérant-e entre le pays d'accueil et le pays d'origine c'est-à-dire : « l'âge, les attaches familiales, les possibilités de réintégration professionnelle, les conditions de vie, les connaissances des us et coutumes ainsi que la maîtrise de la langue locale, les problèmes de santé, les possibilités de formation et de scolarisation, et les conditions d'habitation » (Directives LEtr, ch. 5.6.4.7. cité par Vallier, 2016, p. 16).

À partir de l'énumération et de la description des critères de l'art. 31 OASA, plusieurs réflexions de Vallier (2016) peuvent être évoquées : Certains critères énumérés sont primordiaux tandis que d'autres ne sont pris en compte que lorsqu'ils font défaut. Ceci conduit à s'interroger sur l'utilité de ces derniers qui revêtiraient plutôt un caractère de « conditions éliminatoires » (p. 16-17). Une référence est faite au critère de l'intégration et à celui de la durée de présence en Suisse qui sont extrêmement importants puisqu'ils sont le sujet de « longues analyses au sein de la jurisprudence du Tribunal Administratif Fédéral » contrairement à d'autres critères tels que le respect de l'ordre juridique suisse ou l'indépendance financière » (p. 17). Concernant le critère de l'intégration sous le prisme de l'apprentissage d'une langue nationale et celui de l'indépendance financière, Vallier (2016) souligne le caractère ambigu du TAF puisqu'il souligne que ces critères constituent un « comportement ordinaire, qui peut être attendu de tous » (TAF C-516/2013, consid. 6. 2. 4). Ainsi, à travers l'analyse de la jurisprudence du TAF, Vallier (2016) conclut que théoriquement, la régularisation de personnes séjournant en Suisse de manière illégale n'est à priori pas admissible, puisqu'elles doivent constituer un « cas d'extrême gravité » et avoir un caractère « exceptionnel » (p. 17). Néanmoins dans la pratique, elle déclare que la plupart des personnes sans-papiers demandant sous ce régime juridique l'attribution d'un permis de séjour sont acceptées si elles respectent la majorité des critères requis. Ces critères sont néanmoins mal visibles sous la forme de jurisprudence ou médiatiquement, car selon Vallier, les autorités ne « semblent pas souhaiter qu'une quelconque pratique puisse se dégager de décisions individuelles » (p. 17).

Par conséquent, les critères et le système de répartition des compétences d'exécution en matière de droit des étranger-ère-s conduisent à des problématiques d'égalité de traitement, en raison de la grande marge de manœuvre des autorités administratives cantonales et fédérales. Ceci peut même « entraîner des résultats opposés dans des cas d'application comparables » (Vallier, 2016, p. 22), ce qui induit une grande insécurité juridique pour les personnes sans-papiers et ce qui les empêche de déposer une demande de régularisation. L'analyse de Vallier (2016) nous permet de mieux situer juridiquement les critères et la différenciation des pratiques entre cantons quant à l'art. 31 OASA, ainsi que les inégalités de traitement qui en découlent. Alors que ces critères ont un caractère indéterminé dans la loi, je vais maintenant analyser leur mise en œuvre dans le cadre de l'opération Papyrus qui constitue un élément innovant de cette démarche et lui a valu d'être qualifiée d'efficace et de pragmatique.

En effet, Fakhoury (2018) constate qu'à travers l'objectivation des critères pour cas individuel « d'extrême gravité » de l'art. 31 OASA conduisant à la création de critères

« papyrusiens », « l'opération Papyrus réduit considérablement la marge de manœuvre des autorités dans l'appréciation des critères, en fixant des indicateurs objectifs pour chacun d'entre eux » (p. 93). Il conclut à partir de Vallier (2016) que « l'opération Papyrus est alors pensée en opposition à ces pouvoirs discrétionnaires » (p. 92). Si ce dispositif demeure sélectif et catégorisant puisque « être sans statut légal ne constitue pas une condition suffisante à l'obtention d'un permis de séjour » (p.92). La politique genevoise permet néanmoins d'esquisser un « cadrage », un imaginaire « particulier » « des contours du sans-papier régularisable et met fin au régime d'insécurité juridique » (p. 94).

Le premier critère, celui de l'intégration est reflété à travers la durée de séjour et la maîtrise de la langue dans le cadre de Papyrus. Ainsi, il est demandé à une personne sans-papier déposant sa demande de régularisation de prouver une durée de séjour de dix ans et cinq ans dans le cas où le/la requérant-e a un-e enfant-e scolarisé à Genève (Fakhoury, 2018, p. 95). Les requérant-e-s d'asile débouté-e-s et les ancien-ne-s détenteur-ice-s de permis B étudiants ne sont pas éligibles à Papyrus, sauf dans le cas où ils/elles sont parti-e-s de Suisse et sont revenu-e-s en tant que travailleur-euse-s sans-papiers. L'objectivation de la durée de séjour constitue « une rupture avec la pratique juridique » de l'art. 31 OASA, comme Vallier (2016) l'avait relevé, ce qui conduit à une « logique dévulnérabilisante » envers le travailleur sans-papiers dans un processus de « décriminalisation » (Fakhoury, 2018, p. 95). Néanmoins, il remarque que l'objectivation du critère de la durée de séjour « pérennise les principes de la politique d'immigration sélective » de la Confédération.

Concernant le second critère d'intégration, celui de la langue, il est requis dans le cadre de l'opération Papyrus d'avoir un niveau A2¹³ à l'oral en français en transmettant une attestation de langue. Ceci ne correspond pas au niveau minimum requis au sein de l'art. 31 OASA. Si cette condition n'est pas remplie, le/la requérant-e peut tout de même transmettre son dossier tout en s'inscrivant et en assistant assidûment à un cours de langue financé par l'État, ce qui induit une « conditionnalisation » du permis de séjour (Fakhoury 2018). Ceci veut dire qu'une autorisation de séjour est plus facilement accordée mais reste conditionnée durant une certaine temporalité. L'objectivation de ce critère change la donne par rapport à la façon dont les compétences linguistiques du/de la migrant-e étaient évaluées avant Papyrus, puisque l'agent administratif de l'OCPM faisait alors sa propre appréciation du niveau de langue lors d'un entretien avec le requérant (Fakhoury, 2018, p. 99). Cependant, comme l'indiquait Vallier (2016) plus haut, le critère d'intégration à travers la maîtrise de la langue et de la durée de séjour n'est pas suffisant pour déclarer que la personne requérante est suffisamment intégrée.

Le critère de l'indépendance financière et de l'emploi a été repris généralement de l'art. 33 OASA, dans le but d'éviter que le/la requérant-e ne recoure à l'aide sociale à la suite de sa régularisation. Un élément vient nuancer ce critère : il était admis que le/la requérant-e ne devait en aucun cas être endetté-e, cependant dans le cas de Papyrus, le/la requérant-e pouvait être endetté-e jusqu'à 10'000 CHF à la condition qu'un plan de désendettement soit mis en place (ibid., p. 101). Selon la notion « d'irrégularisation » de Van Oorschot (2000 ; 2005 ; 2008), cette politique publique permet uniquement de normaliser la situation des travailleur-euse-s qui contribuent à l'économie genevoise de par leur emploi, quel que soit le secteur professionnel (Fakhoury, 2018). Ceci n'est pas le cas d'autres politiques publiques de régularisation mises en place en Europe, en Italie par exemple (Bonizzoni et Hajer, 2023),

●
¹³ Ce niveau A2 a été revu à la baisse à la suite de la politique publique, qui sera abordé dans le cadre de mon analyse de la mise en œuvre.

qui accordent un permis de séjour indépendamment du fait d'avoir un emploi déclaré ou pas. La possibilité de ne pas avoir d'emploi conduit à un processus de « décriminalisation » du/de la travailleur-se sans-papier (Fakhoury 2018 p. 102). La loi fédérale implique qu'au moins un des employeur-euse-s du requérant, doit être disposé-e à se mettre en conformité avec le droit du travail, ce qui, dans les faits, empêche les travailleur-euse-s « au noir » et « au gris » de déposer une demande de régularisation. Or ceci n'a pas été requis dans le cadre de l'opération Papyrus, qui envisage le/la travailleur-euse sans-papier comme vulnérable à l'exploitation salariale et donc digne d'être protégé, sous l'angle des droits humains.

Le critère du respect de l'ordre juridique suisse est aussi repris dans le cadre de l'opération Papyrus qui stipule que le/la requérant-e doit avoir un casier vierge et le transmette aux autorités. Il est nécessaire de noter qu'au vu de la situation d'illégalité des potentiels bénéficiaires, les autorités cantonales et fédérales ne tiennent pas compte d'une condamnation pour séjour illégal (Genève 2017, p. 2 cité par Fakhoury 2018, p. 103). Comme le critère précédent, son application dans le cadre de l'opération Papyrus a un caractère dévulnérabilisant pour le/la requérant-e étant donné le caractère « consubstantiel » du statut d'illégalité de séjour de la personne migrante. Ce caractère est reconnu par les autorités fédérales et cantonales dans l'opération Papyrus et par conséquent, le fait d'avoir été condamné une seule fois à cause de son statut de séjour illégal n'est pas contraire à la possibilité de demande de régularisation sous Papyrus.

4.5.2. APPLICATION DES CRITÈRES DE RÉGULARISATION SOUS L'ANGLE DU « POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE »

Dans le cadre de l'application de ces critères de régularisation, une recherche menée par Della Torre (2017) visait à examiner l'étendue du pouvoir discrétionnaire octroyé aux fonctionnaires dans l'appréciation des critères de régularisation.

Elle soutient l'idée que le noyau commun des mesures de régularisation se situe au sein du concept de « pouvoir discrétionnaire » qu'elle emprunte au juriste Dennis Galligan (1990). Ce concept peut être défini à partir de deux variables : « la marge d'évaluation et de jugement laissée ouverte au décideur par les termes de son autorité, et les attitudes environnantes des fonctionnaires quant à la façon dont les questions soulevées doivent être résolues » (Galligan, 1990, p. 23). À partir de ce concept, elle compare deux programmes de régularisation, celui de la Suisse (cas de rigueur) et celui de l'Espagne (l'arraigo/enracinement [Nous traduisons]) dans le but de montrer le désinvestissement des autorités nationales au profit du pouvoir discrétionnaire des agent-e-s administratif-ve-s.

La première dimension du « pouvoir discrétionnaire » consiste en « une autonomie d'évaluation et d'action laissée au décideur unique par la structure même de la norme » (Della Torre, 2017, p. 23). L'analyse suggère que le contexte historique de la Suisse explique la divergence de marge de manœuvre entre les deux pays. En effet, la marge de manœuvre sur les critères de l'art. 31 OASA reste grande en raison de leur caractère indéterminé. Deux exemples peuvent être donnés concernant le critère d'intégration « réussi » qui ne comporte pas de définition précise pour le/la migrant-e irrégulier-ère et le critère de durée de séjour dont un minimum ou un maximum ne sont pas précisés. (Della Torre, 2017). De plus, l'analyse relève que la marge de manœuvre est entretenue par le caractère « téléologique » des différents aspects pris en compte dans l'évaluation de l'intégration requise. Par rapport à l'Espagne, la Suisse retient plus de diversité en matière d'intégration requise en incluant

« l'activité professionnelle, famille mais aussi l'état de santé et la possibilité de réintégration au sein du pays d'origine pour la personne migrante » (p.25). La politique suisse rassemble ainsi à la fois des éléments provenant du style de vie du/de la migrant-e mais aussi des éléments d'ordre plus « humanitaire », ce qui induit une confusion et une « certaine ambiguïté » dans les objectifs poursuivis à travers les régularisations (ex art. 30, let b). Elles semblent osciller entre « la protection des situations vulnérables, d'une part, et la récompense d'un mode de vie équilibré et productif d'autre part » (Della Torre, 2017, p. 25).

Cette analyse fournit plusieurs éléments illustrant l'opérationnalisation du « pouvoir discrétionnaire » et son utilité pour comprendre le cas suisse. On rappellera que l'application de la loi est inégale entre les cantons et que sa structure même ne définit pas clairement à quelle population elle peut s'appliquer bien que dans la pratique il s'agisse des travailleur-euse-s sans-papiers.

Cette confusion sur la population visée arrange cependant le parlement suisse, qui reste toujours sous l'influence de cadrage de l'Überfremdung, apparue au début du 20^{ème} siècle. Elle peut se définir par « l'inquiétude chez une frange de la population suisse de voir l'identité, la culture et l'économie helvétique être altérée par la présence des migrants (Petry 2013 p. 111 cité par Fakhoury, 2018, p. 29-30). La crainte de l'Überfremdung est la « source des restrictions d'accès au territoire helvétique » (Fakhoury, 2018, p. 30) De plus, comme le suggère Vallier (2016), les réponses judiciaires provenant du TAF quant au contrôle de la marge de manœuvre dans l'administration cantonale et fédérale fait preuve « d'une grande retenue » (Della Torre, 2017, p. 26). En conséquence le « pouvoir discrétionnaire » reste élevé en Suisse dans le cadre juridique du cas individuel « d'extrême gravité » et est « conféré à la fois par la structure des dispositions normatives appliquées et par le manque d'orientations précises au niveau judiciaire. » (p. 27).

Les éléments analytiques amenés par Fakhoury (2018) permettent de préciser le « cadrage »¹⁴ (Spencer et Delvino, 2019) politique et social entourant l'opération Papyrus ainsi que les représentations concernant le domaine migratoire et l'illégalité. Premièrement, il relève la partielle déconstruction de « l'hypocrisie » du système migratoire suisse, car l'opération Papyrus, « sélectionnant » et « catégorisant » un certain profil de travailleur-euse pouvant prétendre à une régularisation, parvient à s'intégrer dans ce contexte restrictif (p. 104). En ce qui concerne les représentations de « l'illégalité », Papyrus a introduit des distinctions entre le « travailleur régularisable et celui expulsable, entre « l'individu vulnérable, intégré et méritant » et le « criminel » qui restent poreuses » (ibidem). Cette porosité se révèle notamment dans le critère de l'indépendance financière et de l'emploi. Ainsi, la déconstruction de « l'hypocrisie » du système migratoire reste limitée puisque l'ambivalence entre différentes représentations de l'illégalité persiste selon les circonstances spécifiques et, in fine, l'expulsabilité du travailleur-euse sans-papier reste possible.

Néanmoins, Fakhoury souligne une « évolution certaine de certaines pratiques vis-à-vis de l'illégalité, dans un mouvement de « décriminalisation » puis d'une mise en place d'une « protection étatique » envers un certain type de migrant sans-papier (p. 104). Ce mouvement conduit aussi à la mise en place d'une forme de « sécurité juridique », à travers l'objectivation des critères et leur clarification (ibidem).

Ainsi, à partir de ces différentes représentations de « l'illégalité », Fakhoury (2018) émet une hypothèse qui sera prise en compte dans le cadre de mon analyse : « Étant donné les

●
¹⁴ Terme traduit, en anglais : « framing »

bases légales de l'opération Papyrus, similaires à celles de la normalisation pour cas d'extrême gravité, nous pouvons nous demander dans quelle mesure les critères « papyrusiens » ont ou auront un impact sur les probabilités d'être « décriminalisé » à travers la procédure « classique ». (p. 105).

En conclusion, les analyses de Vallier (2016), Della Torre (2017) et de Fakhoury (2018) resituant les critères de Papyrus et leurs origines juridiques aideront à analyser l'évolution de ces critères lors de leur mise en application durant Papyrus. Vallier (2016) me permet aussi d'analyser juridiquement la répartition des compétences juridiques et exécutives, ce qui permet d'avoir une recontextualisation de la « force du droit » (Bourdieu, 1986) et de sa production à travers l'élaboration d'orientation de conduites et décisions administratives à travers le prisme de certaines normes générales et abstraites (Lascoumes et le Galès, 2018) et ainsi une ébauche d'un cadrage (« framing ») politique et social (Spencer et Delvino, 2019) resituant l'opération Papyrus et les critères requis initialement.

5. PROBLÉMATIQUE

Dans ce travail, je propose d'analyser de manière approfondie l'expérience du groupe de suivi ayant participé à la mise en œuvre de l'Opération Papyrus qui s'est déroulée entre février 2017 et décembre 2018. Ce groupe de suivi est constitué à la fois par des acteur-ice-s de la société civile (représentants de syndicats, d'associations etc.) et des fonctionnaires cantonaux-ales et fédéraux-ales. Ce projet de recherche se situe dans une perspective « bottom-up » centrée sur les acteur-ice-s à travers le cadre théorique de l'action publique de Lascoumes et le Galès (2018).

Ma problématique initiale consistait à m'intéresser à comment les acteur-ice-s issu-es du groupe de suivi se sont approprié-e-s et ont vécu « de l'intérieur » l'opération Papyrus. Comment ont-ils/elles produit des systèmes locaux d'action publique, au sein d'espaces d'actions délimités, c'est-à-dire au sein de leur organisation spécifique dans un contexte historique spécifique, autour d'une politique migratoire suisse restrictive légaliste, de quel « pouvoir discrétionnaire » disposaient ils-elles dans la mise en œuvre de l'opération Papyrus ?

Au cours de la récolte de données empiriques, je me suis rendue compte que l'on pouvait partir d'un paradoxe/hiatus de la politique publique :

« L'action publique » Papyrus comportait comme objectif premier d'objectiver les critères de régularisation pour cas d'extrême gravité tout en respectant le cadre législatif qui laissait auparavant une grande marge de manœuvre aux agent-e-s administratif-ve-s cantonaux-ales et fédéraux-ales. Cette objectivation a d'abord conduit à réduire le « pouvoir discrétionnaire » des agent-e-s administratifs cantonaux-ales et fédéraux-ales. Leur marge de manœuvre étant réduite, cette objectivation aurait dû permettre d'améliorer les chances de succès d'une mise en œuvre globale claire et concise en collaboration avec les acteur-ice-s issus de la société civile (associations et syndicats) et les autres institutions cantonales (OCIRT ; BIE). Toutefois, en objectivant les critères, de nouvelles marges d'interprétation dans la détermination et/ou l'appréciation de l'atteinte de ces critères ont été introduites.

Même au sein de ce cadre législatif restrictif, une tension existe entre la marge de manœuvre résiduelle utilisée par les acteur-ice-s ayant mis en œuvre Papyrus et la nécessité de respecter le cadre législatif qui ne devait en aucun cas évoluer. Pourtant cette marge de manœuvre utilisée par les acteur-ice-s a conduit à la fois à une évolution des critères Papyrus tels qu'initialement objectivés pendant la mise en œuvre et après, mais aussi à un changement de pratiques des agent-e-s administratif-ve-s cantonaux-ales et fédéraux-ales quant à la régularisation pour cas d'extrême gravité.

De plus, dans le cadre contextuel juridique et politique fédéral largement restrictif, on voit apparaître « un tournant local », c'est-à-dire des pratiques produites par des acteur-ice-s de la société civile (dans le cadre du démantèlement de l'État providence) visant à atténuer les effets de ces politiques restrictives. Ces pratiques constituent ce que Spencer et Delvino (2019) appellent « l'activisme municipal ».

Sur ces changements de pratiques, je rejoins les réflexions de Fakhoury (2018) relatives aux diverses représentations de l'illégalité en utilisant la notion de « frontière perméable » entre les représentations de l'illégalité, c'est-à-dire plus concrètement sur le processus de différenciation entre la personne migrante « expulsable » et « régularisable » (p. 106).

Je vais analyser le vécu de la mise en œuvre et son appropriation par certain-e-s acteur-ice-s du groupe de suivi en m'intéressant plus particulièrement aux représentations en lien avec la question du « mérite » (Van Oorschot, 2000, 2005, 2008), les cadres « des travailleurs-e-s méritant-e-s », « socio-économique », et « humanitaire » (Spencer et Delvino, 2019, p. 35), le dualisme légalisme et pragmatique (Fakhoury, 2018, p. 78), et la représentation de l'illégalité conséquentialiste ou constructiviste (ibid., p. 11). Ces représentations constituent un « cadrage » (framing) politique qui me permettra d'analyser l'évolution des critères Papyrus et des pratiques des acteur-ice-s ayant participé à la mise en œuvre de l'opération Papyrus. J'examinerai aussi les problématiques diverses auxquelles les acteur-ice-s ont fait face puisqu'une renégociation des cadrages politiques a été nécessaire, ce qui donnera lieu à un bilan de la politique publique et à un examen de l'héritage de cette dernière au niveau cantonal et fédéral.

Ainsi, le modèle d'action publique (Lascoumes et le Galès, 2018) est complété par les apports théoriques de Fakhoury (2018), Van Oorschot (2000 ; 2005 ; 2008), Chauvin et Garcès-Mascarenas (2014) sur la notion de « représentations ». Elles peuvent être définies comme étant « les cadres cognitifs et normatifs qui donnent un sens aux actions, les conditionnent et les reflètent. Elles qualifient les enjeux et les relient aux valeurs et symboles » (Lascoumes et le Galès 2018, p. 15). Ma problématique se concentrera en grande partie sur cette notion-ci, bien que les autres composants du modèle d'action publique seront aussi abordés et analysés.

6. MÉTHODOLOGIE

La première méthode utilisée dans le cadre de ce projet de recherche est la constitution d'un corpus documentaire et médiatique en ce qui concerne la mise en œuvre de l'opération Papyrus. Ce corpus comprend des documents officiels telles que des motions issues du Grand Conseil de Genève, de rapports fédéraux, notamment celui concernant la situation des sans-papiers en Suisse, mandaté par le Conseil Fédéral, de textes législatifs en matière de droits des étranger-ère-s en Suisse. Le corpus comprend aussi des publications issues d'organisations syndicales et associatives faisant partie du groupe de suivi ; notamment des communiqués de presse du CCSI, du SIT via leur site internet. Plusieurs articles de presse et de médias mentionnant l'opération Papyrus seront aussi utilisés. Ce corpus documentaire et médiatique vise à contextualiser et à illustrer l'analyse des entretiens semi-directifs. Je ne compte pas produire d'analyse de contenu approfondie sur ce corpus.

6.1. SOURCES DOCUMENTAIRES

La seconde méthode utilisée, la plus centrale, est celle des entretiens (semi-directifs) avec des membres du groupe de suivi de l'opération Papyrus. Ils permettent d'analyser la mise en œuvre de cette dernière à travers le prisme de ses acteur-ice-s, puisque ce processus n'a été que peu documenté. La constitution de la grille d'entretien s'est fondée sur la perspective théorique de Lascoumes et le Galès (2018) en mobilisant les dimensions de leur modèle d'action publique. La première partie du guide de l'entretien se fonde sur les représentations des membres du groupe de suivi, les invitant à qualifier les enjeux dans la mise en œuvre de l'opération en les reliant à leurs propres valeurs et symboles, puis en comparant leurs divergences et similitudes selon l'organisation auxquels ils/elles appartiennent, définissant leur cadre d'action (« normes, règles, routines et procédures orientant les interactions » (ibid., p. 16).

La seconde partie du guide d'entretien se penche sur le processus de mise en œuvre de l'Opération Papyrus. Elle a été construite à partir des trois premières dimensions du modèle, à savoir les acteurs, les représentations et les organisations, à travers des questions relatives aux interactions des acteurs, leurs échanges et collaborations dans le temps. Cette seconde partie du guide d'entretien se fonde principalement sur le concept de « pouvoir discrétionnaire » (Lascoumes et le Galès, 2018), c'est-à-dire sur la marge de manœuvre utilisée par les acteurs afin « d'ordonner localement la mise en œuvre d'actions publiques en assurant la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques, mais aussi en organisant la cohérence interne des différents services participant au programme » (p. 38).

La troisième partie du guide d'entretien s'intéresse à la dernière dimension du modèle d'action publique de Lascoumes et le Galès (2018) : celle des résultats, qui comporte premièrement « les effets produits sur les organisations et les comportements (outputs) (...) et les conséquences de l'action publique, les impacts sur le problème que leurs acteurs souhaitent traiter à travers le programme d'action publique (outcomes) » (p.38). Concrètement, cette dernière partie pose des questions sur le bilan de l'opération Papyrus et son héritage.

Le choix d'entretiens semi-directifs peut paraître incongru, voire « suspicieux ». En effet, plusieurs recherches mettent en doute la légitimité de cette méthode en sociologie de

l'action publique, mais aussi dans le domaine des sciences politiques et plus généralement en sciences sociales, au profit de méthodes comme celles de l'ethnographie ou d'entretiens non-directifs (Pinson et Sala Pala, 2007). La méthode de l'observation offre « un accès supposé direct, immédiat aux pratiques sociales » (p. 555), la seconde mettant en avant le « mythe de la neutralité de l'enquêteur ». L'entretien semi-directif « serait incapable de dire la « vérité » des pratiques d'action publique et des représentations qui les sous-tendent ; l'écart serait trop grand entre ce que les acteurs disent qu'ils font et ce qu'ils font vraiment » (p. 564). Afin d'argumenter en faveur du choix de l'entretien semi-directif ici, plusieurs éléments peuvent être évoqués. Premièrement cette recherche se situe dans une perspective compréhensive qui induit que « l'objectif du chercheur n'est pas (...) de rechercher la vérité des pratiques et représentations, de chercher à savoir si les acteurs disent la vérité ou pas, mais de comprendre pourquoi ce qu'ils disent est leur vérité » (p. 584). Par ailleurs, dans le cadre d'une sociologie de l'action publique, l'intérêt ne se porte pas sur les « attitudes ou opinions des acteurs sociaux, mais sur les représentations qui sous-tendent effectivement leurs pratiques. Il ne s'agit pas d'atteindre des structures idéologiques en soi, d'identifier des préjugés ou de « mesurer » des opinions, mais de saisir les représentations sociales, les schèmes cognitifs qui orientent effectivement les pratiques des acteurs. » (p. 584).

6.1.2. PARTICIPANT-E-S

J'ai pu mener, entre janvier 2023 et juin 2023, 10 entretiens semi-directifs avec des représentant-e-s associatif-ve-s, syndicaux-ales, des institutions cantonales et fédérales ayant participé à la mise en œuvre de l'opération Papyrus et sa conceptualisation. En ce qui concerne le secteur associatif et syndical, j'ai pu rencontrer tout d'abord un responsable de l'Entraide Protestante Suisse et du CCSP (ci-après, EPER/CCSP, entretien n°1), une responsable du Centre de Contact Suisse Immigrés (ci-après CCSI, entretien n°2), un juriste du Centre Social Protestant (CSP, entretien n°3) et un représentant du Syndicat Interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (ci-après, SIT, entretien n°4). Ces quatre représentants ont participé à la mise en œuvre en tant que concepteurs de la politique publique et en tant qu'acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales principaux-ales en ce qui concerne le premier volet de l'opération. J'ai pu aussi interroger un juriste de CARITAS (entretien n°5) qui a participé à la mise en œuvre au niveau technique du premier volet (dépôt des dossiers). Au niveau des institutions cantonales, j'ai pu rencontrer un représentant du Bureau d'Intégration aux Étrangers (ci-après, BIE, entretien n°6), une représentante de l'Office de l'Inspection et des Relations au Travail (ci-après, OCIRT, entretien n°7) et deux représentants de l'Office cantonal de la population et de la migration (ci-après, OCPM, entretiens n°8 et 9). Le représentant du BIE et la représentante de l'OCIRT ont mis en œuvre le second et le troisième volet de l'Opération. Les deux représentants de l'OCPM ont mis en œuvre le premier volet au niveau du traitement des dossiers déposés. J'ai pu rencontrer une représentante du Secrétariat d'État aux Migrations (ci-après, SEM, entretien n°10) qui a aussi mis en œuvre le premier volet au niveau du traitement des dossiers acceptés par l'OCPM pour un préavis positif ou négatif final et permet d'assurer le respect du « cadre légal » préexistant.

Le recrutement des enquêté-e-s s'est fait avec l'aide de ma directrice de recherche à travers la prise de contact par mail avec une lettre-type. Avant de mener l'entretien, un formulaire de consentement sur la collecte et le traitement de données personnelles à des fins de recherche a été signé par les participant-e-s afin de s'assurer de répondre aux exigences de

la charte d'éthique et de déontologie de l'Université de Genève (Comité d'éthique et de déontologie, 2019). Cette charte m'a permis ainsi de pouvoir enregistrer et retranscrire les données récoltées dans le cadre du mémoire. Elle indique aussi l'obligation de conservation de l'anonymat de la personne enquêtée et permet à chaque enquêté-e de pouvoir se retirer à tout moment de l'enquête et de demander la destruction des données lui concernant.

Chaque entretien a duré entre une heure et une heure trente et a été entièrement retranscrit à l'aide de F4Transkript. Ce logiciel n'est pas un outil de retranscription automatique, elle permet de retranscrire plus rapidement un entretien en proposant une interface facilitant la navigation sur le fichier audio. Elle a ensuite été analysé à l'aide du logiciel Atlas.TI.

La méthode d'analyse utilisée est celle de l'analyse du contenu, plus précisément celle de l'analyse catégorielle, qui avec l'aide du logiciel Atlas.TI, m'a permis de déceler les thématiques récurrentes au sein de l'ensemble des entretiens et d'établir un codebook. Les éléments essentiels/elles à prendre en compte afin de mieux comprendre le vécu et l'appropriation des acteur-ice-s du groupe de suivi ont ainsi été identifiés et seront illustrés par des citations permettant d'éclaircir les différents points. L'analyse est structurée sur la base du modèle « d'action publique » (Lascoumes et le Galès, 2018) afin d'analyser de manière cohérente le vécu et l'appropriation de la mise en œuvre à travers les représentations des acteur-ice-s, leurs relations, les difficultés vécues, les innovations apportées, le bilan et l'héritage personnel et institutionnel/collectif de l'opération Papyrus. Il est nécessaire d'ajouter qu'une analyse sur les critères juridiques Papyrus a été aussi effectué afin d'examiner leur évolution durant la mise en œuvre et l'héritage laissé afin de mieux comprendre les représentations autour de l'illégalité les sous-tendant.

6.2. ENJEUX ÉTHIQUES

Les principaux risques et enjeux éthiques dans le cadre du mémoire proviennent tout d'abord du choix de mener des entretiens avec uniquement des personnes membres de groupes partenaires ayant mis en œuvre la politique publique Papyrus. Ces groupes ne comportant pas énormément de membres en leur sein et cette politique publique ayant été officialisée et médiatisée, à travers des communiqués de presse notamment, il est facile de retrouver des données personnelles quant à l'identité des participant-e-s et leurs opinions et vécus personnel-le-s. Il est dès lors essentiel de leur assurer une protection quant à certaines données sensibles et à l'anonymisation de la retranscription des entretiens menés. Un élément que j'ai pu amener dans le cadre de mes entretiens est la possibilité pour le/la participant-e d'évoquer des éléments « en off » lors de l'entretien enregistré, c'est-à-dire des éléments dont ils/elles ne souhaitaient pas que cela apparaisse dans le mémoire. Dès lors, lorsqu'ils/elles me disaient que « tel élément dont j'ai parlé ne doit pas être évoqué dans le mémoire » j'ai respecté cette demande, et cela permettait d'assurer une sécurité pour l'enquêté-e. De plus un autre risque identifié est lié à la conceptualisation et au caractère situé « politiquement » de la politique publique Papyrus et à sa mise en œuvre : la médiatisation de cette politique publique avec des articles de presse relatant des dysfonctionnements quant à sa mise en œuvre, que ce soit à un niveau purement technique, à un niveau des relations entre collaborateur-ice-s, ou encore à un niveau politique (avec notamment les problématiques politiques et légales autour du Magistrat ayant mis en œuvre l'opération initialement). Cette problématique ne concernait pas la politique publique directement, mais elle a néanmoins affecté sa portée et sa médiatisation.

Je n'avais pas tellement prévu de risques et d'enjeux éthiques vis-à-vis de ma situation en tant qu'étudiante foulant un terrain sensible. Lors de mes entretiens, ce nouvel enjeu s'est manifesté à travers le questionnement de certaines participantes concernant la raison même d'avoir voulu mener cette recherche. Plus précisément, j'ai reçu des questions concernant mes origines géographiques, puisque mon nom de famille a une consonnance étrangère. De plus, de par mes origines et mon contexte familial, j'ai une proximité envers les bénéficiaires de la politique publique Papyrus. J'ai pris ainsi en compte le caractère « situé » de l'influence de ce contexte sur ma réflexion scientifique et les enjeux éthiques associés. En raison du contexte sensible concernant la conduite de la mise en œuvre de la politique publique, de sa médiatisation pas toujours « positive » et de problématiques en lien avec le niveau purement politique, plusieurs des participant-e-s m'ont fait part au début de l'entretien du besoin d'être rassurées concernant l'objectif de mon mémoire. Ainsi, j'ai réaffirmé encore une fois le respect de leur intégrité et plus généralement des enjeux éthiques et ai dû expliquer que mon travail ne constituait pas un travail d'ordre « journalistique » mais d'ordre scientifique avec les distinctions éthiques que cela implique. J'ai donc clairement dissocié mon rôle de chercheuse avec la profession de journaliste. De plus, je n'avais pas prévu le fait que plusieurs participant-e-s se « confieraient » autant quant à leur vécu de la mise en œuvre. J'ai dû maintenir le mieux possible un équilibre entre une certaine distance et une compréhension de leur vécu, ce qui n'a pas été toujours facile pour moi.

7. PROCESSUS DE LA MISE EN ŒUVRE PAPYRUS

Avant d'aborder en profondeur l'analyse des critères « papyrusiens » et la mise en œuvre de l'opération, il s'agira ici de reconstituer le déroulement de la mise en œuvre Papyrus à travers les déclarations des acteur-ice-s que j'ai rencontrés. Les sources documentaires relatant des éléments destinés au public (communiqués de presse par exemple) permettent « d'assurer » une certaine solidité des éléments présentés ici.

Le chapitre sera structuré de cette manière : Une présentation du processus de la mise en œuvre descriptive sera présentée afin de mieux voir les enjeux temporels et la contextualisation.

7.1. TEMPORALITÉ ET CONTEXTUALISATION

Le premier volet de l'opération Papyrus, ; celui du processus de dépôt des demandes de régularisation et de leur traitement, s'est fait au niveau de l'OCPM au niveau cantonal dans un premier temps et du SEM au niveau fédéral dans un second temps. Le dépôt des demandes a débuté à la fin du mois de février 2017 et s'est achevé officiellement au 31 décembre 2018 (Ferro-Luzzi, Duvoisin et al. 2019). Néanmoins, il était encore possible de transmettre les éléments de preuves manquantes concernant certains dossiers déposés jusqu'au 31 janvier 2019. Le traitement des demandes, quant à lui s'est effectué aux niveaux de l'OCPM et du SEM entre début 2017 jusqu'à fin décembre 2020.

Ce premier volet a été dirigé initialement au niveau cantonal par le Service Étrangers, sous la direction de Sébastien Pache. Cette première phase du traitement des demandes s'est faite jusqu'en septembre 2018 au sein du département « Sécurité et Économie » (DES) sous la direction du Magistrat Pierre Maudet, qui a été par la suite suspendu en septembre 2018. Il a été remplacé par Mauro Poggia en ce qui concerne le secteur de la sécurité (il était déjà en charge du département de la santé et de l'emploi) qui est donc devenu responsable de l'OCPM. Cette première phase de traitement des dossiers a été réalisée par une task-force, composée initialement par quatre étudiant-e-s en droit à 25% chacun et d'un examinateur chargé de superviser les étudiant-e-s¹⁵. Par la suite, plusieurs dysfonctionnements ont émergé au sein du service pour différentes raisons (retards, manque de ressources, suspicion de fraudes), elles seront documentées plus loin dans l'analyse. Afin de pallier à ces problèmes, plusieurs collaborateur-ice-s issu.es de différents secteurs de l'OCPM sont venu.es prêter main forte aux étudiant.es en droit de manière temporaire. Durant cette période, plusieurs dénonciations sur le manque de ressources de la task-force et de directives claires ont été remontés au niveau politique. Ces dénonciations ont été prises au sérieux par Mauro Poggia qui décide de créer le « secteur protection » en janvier 2019 afin de pallier aux difficultés diverses de la task-force, sous la responsabilité du directeur général de l'OCPM, Bernard Gut. Le secteur protection est dirigé par M. Ganz dès le mois de juillet 2019. Au début de sa mise en service, le secteur est composé de 12 collaborateur-ice-s et à

¹⁵ Secrétariat du Grand Conseil (2021), *Rapport de la commission de contrôle de gestion sur l'office cantonal de la population et des migrations*. Déposée le 17.05.2021 (RD1394). Disponible sur : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01394.pdf> (consulté le 03 décembre 2023.)

l'heure actuelle ⁹¹⁶. Les fraudes ont été dénoncées au Ministère Public par le service juridique de l'OCPM.

La coordination au sein du SEM concernant la validation finale des dossiers se passait comme suit : le SEM recevait les dossiers validés par l'OCPM et présélectionnés par les mandataires (associations, syndicats et autres). Il fallait que le dossier soit aussi complet que possible afin d'éviter de devoir mettre en place des mesures d'instruction. Il devait donc fournir des preuves concernant les critères objectivés requis par l'opération : preuves de séjour, intégration professionnelle, autonomie financière, non dépendance à l'aide sociale, niveau linguistique suffisant avec un certificat A2 ou une inscription à des cours de langue afin d'obtenir le certificat requis. Néanmoins, du point de vue du SEM il arrivait relativement souvent que le dossier manque d'éléments suffisants afin de pouvoir l'examiner. Ainsi des discussions étaient entreprises avec l'OCPM afin d'amener les pièces manquantes. De plus au fur et à mesure de l'examen des dossiers, il était parfois nécessaire que le SEM discute avec l'OCPM sur l'appréciation des critères (objectivés), puisque certains cas de figure particuliers nécessitaient une plus grande attention.

Ce premier volet était accompagné de la collaboration d'associations et de syndicats, dont certains membres faisaient déjà partie du « groupe d'experts » ayant formalisé l'opération Papyrus, ce qui a permis d'assurer une certaine continuité dans la mise en œuvre de la politique publique, après sa conceptualisation. Ils/elles font tous et toutes partie du collectif de soutien aux sans-papiers (regroupant une trentaine d'associations et de collectifs au sein du canton de Genève) qui est l'interlocuteur principal reconnu des autorités genevoises en ce qui concerne la question des personnes sans-papiers. Dans le « groupe de suivi » ayant formalisé la politique publique Papyrus au niveau associatif et syndical, il y avait un représentant du CSSP/EPER, une représentante du CCSI, un représentant du CSP et un représentant du SIT. Des hauts fonctionnaires provenant de diverses institutions étatiques étaient présent-e-s.

Leur travail consistait à accompagner les potentiels bénéficiaires de la politique publique notamment à travers plusieurs structures. Premièrement la mise en place de permanences prodiguant des informations, des conseils confidentiels et gratuits concernant les critères à remplir pour être bénéficiaire et les documents nécessaires à la préparation d'un dossier. Ainsi, les associations pouvaient se porter mandataires du bénéficiaire. Deux permanences associatives étaient mises en place hebdomadairement (l'une au siège de l'EPER, l'autre au siège du CSP) assurées par une équipe formée, mais aussi par divers bénévoles afin d'absorber un grand flux de personnes intéressées par le dispositif. Les organisations syndicales (SIT et UNIA) tenaient chacune leurs permanences avec les mêmes objectifs que les associations. Deuxièmement, des séances d'information publiques (une vingtaine) ont été organisées par les associations et les syndicats, notamment au sein d'églises, de consulats ou à l'Université Ouvrière de Genève afin de permettre de toucher le plus de potentiels bénéficiaires possible, mais aussi d'éviter la propagation de rumeurs autour de la politique publique, rumeurs qui seront longuement abordées plus loin dans l'analyse. Ainsi, 2230 heures de permanences ont été offertes, 1264 dossiers (pour 1931 personnes) ont été déposés par les associations entre le 17 février 2017 et le 31 décembre 2018, ce qui équivaut environ aux

●
¹⁶ À la date de l'entretien (mai 2023).

deux tiers des demandes déposées dans le cadre du projet¹⁷. Le dépôt des dossiers pouvait se faire seul ou avec des mandataires qualifiés par l'Etat (associations, syndicats, avocat-e-s...).

Les deux autres volets de l'Opération Papyrus concernent les mesures d'accompagnement pour les bénéficiaires ayant déposé une demande de régularisation. Le premier volet est coordonné par l'OCIRT au niveau cantonal et visait à contrôler et à assainir les conditions de travail des bénéficiaires travaillant au sein du secteur de l'économie domestique ; secteur particulièrement touché par le travail au noir et l'exploitation de personnes vulnérables. Cette coordination a été supervisée par Mme Kristina Stoll, directrice générale de l'OCIRT et Natalia Baume (inspectrice du travail à l'OCIRT). Durant la mise en œuvre de l'OP, une quinzaine de personnes travaillaient en partie sur la politique publique dont deux personnes qui travaillaient à 100% sur ce projet en particulier. Elles pilotaient un groupe de travail créé spécialement pour l'occasion s'appelant « Economie domestique ». Dans un premier temps, l'OCIRT recevait les données de l'OCPM concernant les employeur-euses des personnes ayant déposé une demande de régularisation et ayant reçu le permis B. Ces données pouvaient être fournies à travers un formulaire de déclaration d'emploi rempli par l'employeur-euse et l'employé-e. Une autre possibilité était le formulaire « OCIRT », qui comportait un caractère innovant puisqu'il permettait à l'employé-e de déclarer son/ses employeur-euse(s) sans son/leur accord. Les données récoltées portaient sur le salaire perçu (fiches de salaire datant jusqu'à 5 ans) et une preuve d'affiliation aux assurances sociales. Si ces informations étaient conformes en ce qui concerne le respect des conditions de travail et de cotisations sociales, l'OCIRT classait d'emblée le dossier. Si au contraire, des indices de « non-conformité » apparaissaient à leurs yeux, les situations étaient contrôlées, en collaboration notamment avec les commissions paritaires concernées et l'inspection paritaire des entreprises (Ferro-Luzzi, Duvoisin et al., 2019). Dans le cas où le dossier comportait des infractions, une première demande de mise en conformité à l'employeur était effectuée. Dans la majorité des cas, les employeurs se sont mis en conformité¹⁸. Néanmoins, dans un nombre restreint de cas où la mise en conformité n'était pas effectuée, des sanctions ont été mises en place au niveau juridique à travers le Ministère Public après l'opération Papyrus. Néanmoins, une décision d'amnistie temporaire durant l'opération Papyrus a été mise en place afin que les employeur-euses qui ne respectaient pas la loi concernant la non-déclaration aux assurances sociales et le respect du code du travail suisse puissent entamer une procédure de mise en conformité sans se faire sanctionner directement par le Ministère Public.

De plus, durant l'inspection, l'OCIRT communiquait des informations utiles aux employeurs, notamment l'existence de « chèque service » et de « ménage emploi ». Le premier, existant préalablement à Papyrus, permet de transmettre des déclarations de bulletins de salaires afin de déclarer aux assurances sociales l'employé-e et le second permet de mettre en contact de potentiel-le-s employé-e-s à de futur-e-s employeur-euse-s désireux-euses

●
¹⁷ CSP, Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève, SIT, CCSI (2020). Aux médias – communiqué de presse du 21 février 2020. Disponible en ligne sur : https://csp.ch/geneve/wp-content/uploads/sites/5/2020/02/Communique-Papyrus-associations-2020-02-21_FINAL-WEB.pdf (consulté le 04.12.2023).

¹⁸ Source : communiqué de presse du DSES et du DCS (2019) « Point de situation intermédiaire relatif à la clôture du projet Papyrus », 4 mars 2019, en ligne : <https://www.ge.ch/document/point-situation-intermediaire-relatif-cloture-du-projet-papyrus>. (consulté le 03.12.2023).

d'engager une personne dans l'économie domestique. Les dernières statistiques disponibles datent du bilan final de l'opération Papyrus, en février 2020. Parmi les 2390 régularisations faites à ce moment-là, 1834 dossiers ont été contrôlés. Parmi ceux-ci 70% ne présentaient pas d'infraction et parmi les dossiers en infraction (30%), 79% des employés se sont mis en conformité.²⁰

Le dernier volet visait à insérer et stabiliser de manière durable les bénéficiaires de l'opération Papyrus. Il était dirigé initialement par M. Maudet qui a été remplacé en 2019 par Thierry Apothéloz au sein du département de la cohésion sociale (DCS). Plusieurs éléments ont été mis en place par le BIE dès le début de l'opération. Premièrement des permanences d'informations étaient ouvertes aux personnes étrangères sans statut légal. Deuxièmement, le lancement d'une campagne contre le travail au noir et la sous-enchère salariale « le travail ça se paie cash ! » ont permis d'atteindre les employeur-euse-s et les sensibiliser à leurs obligations légales concernant la nécessité de mise en conformité. Troisièmement, la mise en place de cours de français à l'Université Ouvrière de Genève, a permis aux potentiels bénéficiaires d'obtenir un certificat de niveau A2 afin de remplir le critère de l'intégration requis par la politique publique.

Plus généralement, en dehors de la coordination au sein des différentes organisations à un niveau interne, une coordination entre les organisations a été mise en place. Un premier groupe « politique » a été mis en place dès le début de l'opération. Il comportait : Kristina Stoll (OCIRT), Redouane Saadi (DSPS), le secrétaire adjoint général de Pierre Maudet, Giovanni Ferro-Luzzi (SRED), Nicolas Roguet (BIE), Bernard Gut (OCPM) (d'autres personnes de l'OCPM pouvaient venir à sa place périodiquement), Thierry Horner ou une autre personne du (SIT), Rémy Kammerman (CSP), Alessandro de Filippo (EPER/CCSP), Marianne Halle (CCSI). Parfois une chargée de communication de l'OCPM venait aux séances du groupe de travail « politique », notamment à l'approche de conférences de presse²¹. Le groupe politique se coordonnait de sorte à se retrouver tous les 3 mois afin de faire un bilan sur le déroulement de la politique publique, de préparer les campagnes de presse, et discuter de certaines problématiques rencontrées.

Malgré l'objectivation des critères visant à ce que la marge de manœuvre d'appréciation des agent-e-s administratif-ve-s soit la plus faible possible et que le traitement des dossiers puisse être effectué de manière efficace, plusieurs dossiers se sont révélés problématiques à un niveau plus « technique » que politique, par exemple des cas de figure ou la situation n'était pas clairement tranchée (par ex. personnes aux bénéfices de cartes de légitimation). Un autre exemple possible est celui de certains types de preuves de séjour qui n'étaient pas encore considérées comme étant des preuves recevables pour l'opération Papyrus. Un exemple concret était celui d'accepter la preuve de séjour concernant l'envoi d'argent à la famille du/de la candidat-e à la régularisation à travers des entreprises spécialisées dans le transfert d'argent internationaux (par exemple Western Union).

¹⁹ Régularisation de 2390 personnes. N'est pas compté ici le nombre de dossiers déposés et acceptés.

²⁰ Communiqué de presse du DIN et du DCS (2020) « Opération Papyrus, bilan final et perspectives, 21 février 2020, en ligne : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final-perspectives> (consulté le 03.12.2023).

²¹ Source : entretien (n°4)

De plus, certaines problématiques concernant la coordination au sein des mesures d'accompagnement ont émergé dès le début de la politique publique. Ainsi, un second groupe de suivi d'ordre « technique » a été mis en place afin d'assurer une meilleure coordination au niveau de la mise en œuvre. Ce groupe était constitué initialement du directeur du service étrangers (OCPM) Sébastien Pache, parfois Bernard Gut (directeur général), une juriste de l'OCPM ponctuellement (Nicole Arslanagic), une juriste du CCSI et un de Caritas. Les quatre personnes issues du groupe associatif et syndical participant au groupe politique étaient là aussi (Thierry Horner du SIT, parfois une autre personne le remplaçait, Marianne Halle du CCSI, Alessandro de Filippo et Rémy Kammerman du CSP). Ce groupe se retrouvait à l'OCPM une fois par mois durant la mise en œuvre. À la suite de la restructuration de l'OCPM et de la création du secteur protection, le directeur du service (Félix Ganz) s'adjoignait aux réunions.

De plus, une délégation genevoise envoyée à Berne a été mise en place afin de coordonner l'opération au niveau fédéral : une personne des associations et syndicats y participait ; Rémy Kammerman (CSP), Kristina Stoll (OCIRT), Bernard Gut (OCPM), Redouane Saadi (DSPS), Nicole Arslanagic (cheffe juriste de l'OCPM). Des hauts fonctionnaires du SEM étaient présent-e-s lors des rendez-vous notamment Sonia Marconato (cheffe de la section division marché du travail en 2017), qui était par ailleurs l'interlocutrice principale de Kristina Stoll (OCIRT), Müjde Atak (examinatrice des dossiers au niveau du SEM) et Corinne Geuggis (cheffe de la section suisse romande de la division Admission Séjour). Cette coordination entre le niveau cantonal et fédéral permettait de résoudre certaines problématiques techniques sur le traitement et l'appréciation des dossiers provenant de l'OCPM.

À partir de ces éléments descriptifs, plusieurs éléments préliminaires à l'analyse à travers le cadre de l'action publique peuvent être évoqués.

Premièrement, cette politique publique impliquant à la fois des acteur-ice-s issu-e-s de la société civile (associations et syndicats), mais aussi les institutions cantonales et fédérales provenant de différents domaines amène au constat d'une collaboration entre acteur-ice-s sous la forme de « gouvernance multi-niveaux » qui s'étend de manière temporaire aux acteur-ice-s non-étatiques (Hooges et Marks 2010 ; Bache et al. 2016 cités par Refle 2023). L'apport des acteur-ice-s de la société civile sera approfondi dans la partie analytique « rôles, attentes et influence du groupe de suivi » dans le paragraphe suivant. De plus la coordination entre différents domaines des institutions cantonales permet d'amener la notion « d'intégration de politiques intersectorielles » dans le cadre d'une politique publique. Cette notion explicite la caractéristique de cette action publique qui n'est pas uniquement centrée sur le secteur de l'immigration à travers la régularisation des potentiels bénéficiaires, mais inclut l'accompagnement de cette normalisation en intégrant d'autres secteurs de politiques sociales, avec des mesures d'accompagnement en ce qui concerne l'intégration de ces bénéficiaires, mais aussi la mise en conformité de leurs conditions de travail et de cotisations (impôts) (Van Breugel et Scholten 2020 cité par Refle, 2023.). Cet apport innovant de politiques intersectorielles ne vient pas sans contreparties ; ainsi, la provenance diverse des acteur-ice-s ayant participé à la mise en œuvre implique des conceptualisations différentes de « ce qu'est un problème public » (Lascoumes et le Galès, 2018, p. 72) et a pu induire des conflits dans les relations durant la mise en œuvre, conflits qui seront explicités dans la suite de l'analyse. Cependant, cet apport est bénéfique pour la politique publique et la possibilité même de sa création :

« Disons, on avait pleins d'idées. Mais le travail de conceptualisation, on a vraiment fait ensemble, donc entre les trois grands pôles qui étaient concernés au sein de l'État donc. Migration, donc régularisation au sens propre individuel... Contrôle du marché du travail, intégration donc ça c'est les trois grands domaines au sein de l'administration cantonale et avec les associations qui ont joué un rôle absolument essentiel dans la conduite et dans la réalisation du projet. Pour moi maintenant, c'était que ça réussisse. » (entretien n°7)

Figure 3 : Temporalité des changements politiques, administratifs et techniques

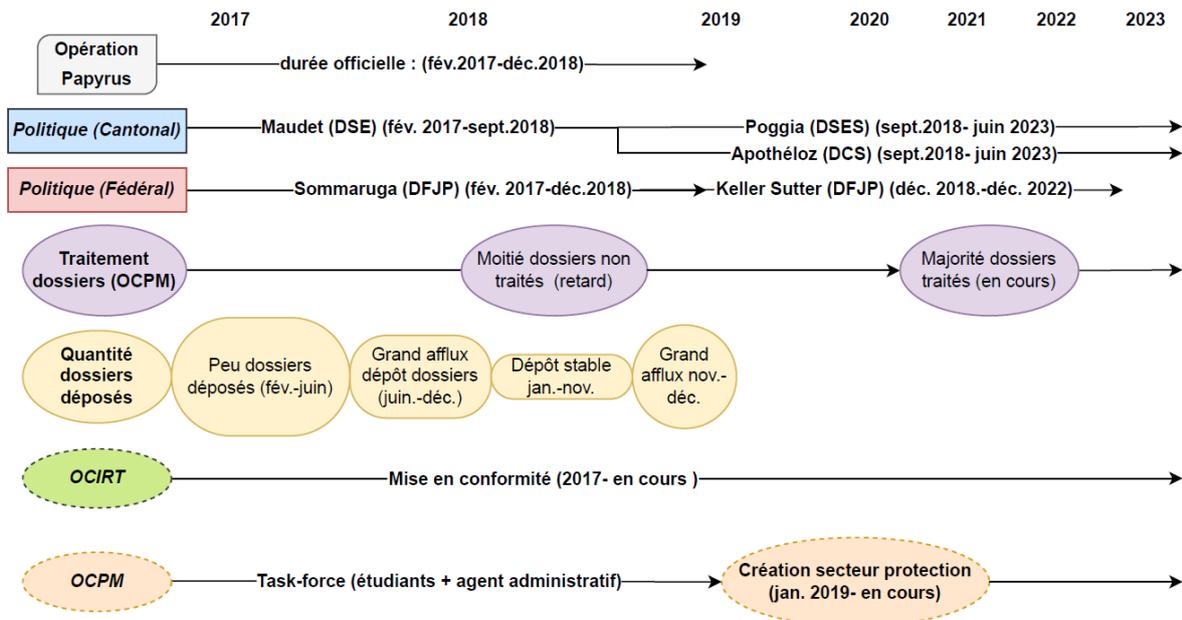


Figure 3 : La figure 3 ci-dessous permet de résumer le contexte et plus généralement la temporalité des changements politiques, administratifs et techniques évoquées dans l'ensemble de ce chapitre.

8. ANALYSE : L'EXPÉRIENCE DU GROUPE DE SUIVI ET DE L'APPROPRIATION DE L'OPÉRATION PYPYRUS

8.1. RÔLES, ATTENTES, RESSOURCES ET INFLUENCES DES ACTEUR-ICE-S DU GROUPE DE SUIVI

Concernant les discours des rôles, attentes, ressources et influences des acteur-ice-s au niveau cantonal, plusieurs éléments peuvent être amenés au sein des organisations ayant mis en œuvre l'opération Papyrus. Un focus bref sur les rôles et attentes des représentants de l'OCPM sera abordé, puis une description du rôle des représentant-e-s des administrations cantonales de l'OCIRT et du BIE sera apporté, puisqu'ils/elles avaient des rôles assez similaires dans la mise en œuvre. Le rôle des représentant-e-s collectifs associatifs et syndicaux-ales sera aussi abordé et viendra compléter ce tableau descriptif avec un accent sur leurs ressources, attentes et influence durant l'opération Papyrus. En dernier lieu, le rôle de la représentante de l'administration fédérale (SEM) sera aussi explicité. Il est nécessaire d'indiquer ici que la description de ces rôles provient des acteur-ice-s eux-mêmes de manière générale.

Les discours des deux représentants de l'OCPM rapportaient principalement leurs rôles à visée administrative et non politique : ils devaient ainsi mettre en œuvre les objectifs de la politique publique du premier volet, c'est-à-dire traiter les dossiers déposés en évitant de s'inclure dans la conceptualisation de la mise en œuvre et in fine de la « politique ». Plus spécifiquement le rôle d'un des représentants était de diriger le secteur nouvellement créé, en élaborant des « règles secondaires d'application » (Lascoumes et le Galès, 2018, p.36) claires pour les agent-e-s administratif-ve-s chargé-e-s d'évaluer les dossiers, dans le but d'organiser localement la mise en œuvre au sein de l'institution. De plus, il disposait de ressources/compétences professionnelles passées qui lui permettait de déceler les dossiers frauduleux :

« On parle de mon apport personnel dans l'opération, c'est que j'ai été attentif à des choses parce que je viens du droit pénal. j'ai été attentif à des éléments dans les dossiers que certains avaient vu mais ne savaient pas comment traiter. » (entretien n°8)

Ses attentes personnelles consistaient notamment à une tentative de faire évoluer les représentations autour de l'OCPM :

« Donc personnellement, j'étais très content de reprendre cette opération, de participer à ça, de donner une meilleure image de l'OCPM aussi, notamment de ce service qui s'occupe aussi des renvois. Donc il y avait un côté où il fallait aussi montrer ce qu'on fait pour les gens. » (entretien n°8)

Le BIE et de l'OCIRT avaient des rôles similaires. Ils avaient déjà au préalable des relations privilégiées avec la société civile défendant les droits des personnes migrantes dans leur ensemble, puisque l'objectif du BIE est de mettre en place des politiques d'insertion et d'accompagnement pour les personnes migrantes en finançant notamment certaines associations. Les objectifs de l'OCIRT sont similaires à ceux des syndicats, c'est-à-dire de protéger les travailleur-euse-s de conditions de travail indignes et illégales. Ils avaient aussi des relations privilégiées avec les autres institutions cantonales puisqu'elles se situent dans un

« cadre d'action similaire » (Lascoumes et le Galès, 2018), celui de l'exécution cantonale de la politique publique.

Leur rôle était de mettre en place de mesures d'accompagnement, qui étaient primordiales pour assurer l'acceptation de la politique publique au niveau fédéral. Mais ils/elles ont aussi et surtout assuré un rôle de « pont », fonctionné comme « passeur-euse » ou « facilitateur-riche » entre les institutions cantonales et les associations et syndicats dans le groupe de suivi. En effet, les groupes d'acteur-ice-s n'avaient pas tous et toutes les mêmes intérêts et les mêmes représentations concernant la problématisation de la politique publique :

« Mais de nouveau j'étais vraiment entre ces... On était entre, moi je me suis toujours situé un peu entre essayer d'être un passeur, facilitateur, de... Entre ces différents acteurs un peu antagonistes si vous voulez. » (entretien n°6)

« Moi même, moi, je viens de mon parcours, j'ai travaillé dans les syndicats. Donc en fait, je connaissais les partenaires associatifs, également à titre personnel, ce qui a certainement facilité les choses. Je travaille évidemment du point de vue de mon dicastère, beaucoup avec les syndicats et des associations par ailleurs. Et donc je pense que j'ai un peu fait le rôle de celle qui fait le pont entre les associations et le monde de l'administration cantonale. J'ai fait des fois un travail de traduction en quelque sorte, mais c'est effectivement, c'est une des clés de réussite de faire le pari de la confiance. » (entretien n°10)

Ils avaient un autre rôle d'ordre communicationnel dans les relations avec les potentielles bénéficiaires (et pour l'OCIRT avec les employeur-euse-s de ces derniers). Il s'agissait d'instaurer un rapport de confiance avec les candidat-e-s à la régularisation en leur transmettant les informations nécessaires, mais aussi de favoriser la mise en conformité des employeur-euse-s.

Les associations et syndicats ont accompagné la conception et la mise en œuvre du premier volet de la politique publique ; celui de la normalisation des candidat-e-s à la régularisation. Premièrement ils ont accompagné les potentiels bénéficiaires dans leurs dépôts de dossiers. Deuxièmement, ils ont fait un « pré-tri » entre les candidat-e-s pouvant être régularisables et ceux qui ne le pouvaient pas car ils ne remplissaient pas les critères requis. Ce pré-tri visait à un allègement de la charge administrative au niveau genevois, notamment à l'OCPM et à l'OCIRT (Refle, 2023) Ces deux éléments reflètent ainsi un rôle de « gardien » des associations auprès des candidat-e-s, en leur assurant « une sécurité juridique », un constat appuyé par les propos du représentant du SIT :

« Et pour la sécurité du droit c'est pas bon. Et on se retrouve un peu comme à l'époque, on ne peut jamais dire aux gens : "vas-y" parce que si on lui dit "vas-y", c'est la prise de risque. Si c'est pas tout net, pas grave, mais c'est un refus. Et voilà, c'est une vie qui bascule quoi, quand on se retrouve avec mes collègues, on va dire "Pour l'instant, on ne peut pas déposer quoi". Parce que le risque est trop grand d'avoir un refus. Parce que si vous obtenez un refus, vous perdez et c'est fini. » (entretien n°4)

Cet accompagnement au plus proche des bénéficiaires était facilité par la longue expérience sur le terrain concernant la situation de ces personnes migrantes en situation d'illégalité. Cette longue expérience a été reconnue par les autorités cantonales qui ont inclus les associations et syndicats au sein du groupe d'experts chargé de conceptualiser et de

formaliser l'opération Papyrus. Elle renvoie à la notion de « communauté d'expertise » (Bonizzoni et Hajer 2023, p. 127) Ainsi, le représentant de l'EPER confirme leur « expertise » fine du terrain et la reconnaissance de cette expertise par les autorités :

« Et puis je pense qu'il y a aussi une question de force et de représentativité au niveau des associations. Nous on pouvait, on l'est réellement quand on invite à des séances et des centaines, voire des milliers de personnes, des personnes inscrites. On a des milliers de dossiers, on a une connaissance intime du terrain, des réelles problématiques, donc on est considéré et on est pris au sérieux. Donc, il y a aussi la question d'offrir entre guillemets aux autorités un interlocuteur...
crédible. » (entretien n°1)

Cette connaissance fine du terrain des personnes en situation d'illégalité acquises par les associations au cours du temps a conduit aussi à une certaine confiance de ces personnes²² envers les acteur-ice-s de la société civile, contrairement à leurs relations avec les institutions cantonales chargées de « réguler » ces personnes en les régularisant ou en les expulsant. Ainsi pour l'État, en particulier fédéral, les associations ont joué un rôle d'acteur-ice de confiance et de facilitateur pour les potentiels bénéficiaires de la politique publique. Succinctement, leur rôle « d'intermédiaire » (entre l'État et les candidats à la régularisation) a permis de contourner le processus de « camouflage » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425) mis en place afin d'éviter de se faire expulser du territoire par les autorités. Ainsi, la représentante du SEM souligne le rôle d'acteur-ice « de confiance et de facilitateur des associations » :

« Après, bon on a laissé aussi le canton de Genève s'organiser à l'interne comme il entendait avec ce contact avec les associations. Je pense que c'était très bien de prendre dans le bateau aussi les associations qui faisaient finalement... Le premier contrôle, mais qui avaient aussi la confiance du public cible à savoir les migrants. Donc se dire "On se confie plus à une association que directement à l'OCPM." Voilà. Parce qu'on a toujours peur d'avoir des conséquences. Si on sort comme ça de la clandestinité, est-ce que je vais vraiment avoir une chance ou est-ce que finalement les autorités nous annoncent pas ce projet Papyrus pour finalement après nous, nous sanctionner ? » (entretien n°10)

D'autres ressources précédant la mise en œuvre ont contribué à l'apport et l'influence des acteur-ice-s associatif-ve-s dans la politique publique. Chaque acteur-ice associatif-ve disposait d'une ressource en particulier : la représentante du CCSI et son association connaissaient finement les enjeux autour de la scolarisation des enfants sans-papiers et de leur protection médicale, des questions au cœur de leur mandat de suivi des familles sans-papiers au niveau cantonal. Ce mandat comporte la responsabilité de l'inscription à l'école des enfants entre 0 à 12 ans et de l'affiliation à l'assurance maladie des familles. Le système de procuration mis en place par le syndicat SIT lui a permis d'établir à la fois une protection juridique pour les personnes sans-papiers en les représentant, mais aussi une « expertise du travail » selon le représentant de l'EPER. Celle-ci s'est constituée pour des secteurs économiques peu connus tels que l'économie domestique à travers les données récoltées sur les conditions de travail des personnes sans-papiers, mais aussi et surtout sur les employeur-euse-s. Cette « expertise du travail » du SIT a d'ailleurs permis à l'OCIRT de mieux cibler

●
²² Il y a aussi le fait que les associations et syndicats dès l'émergence de la construction du « problème public » (Lascombes et le Galès, 2018) de la personne « sans-papiers », ont combattu pour les droits des personnes migrantes en situation d'illégalité afin qu'ils puissent rester en Suisse et avoir des conditions de vies dignes. Ils avaient déjà un rôle envers cette population-là, de « protection ».

la coordination de la mise en œuvre de sa mission, sur la composition du secteur de l'économie domestique :

« Comment on l'a fait concrètement, disons évidemment, il y avait tout un savoir, notamment auprès des assoc's. Sur quels sont les employeurs ? Je veux dire ils avaient les statistiques [fait référence au SIT]. Avec sa base de données. (...) On savait que c'était essentiellement l'économie domestique. On savait que c'était un peu la restauration hôtellerie, un peu le nettoyage, un peu la construction. Cette hypothèse de travail s'est d'ailleurs confirmée tout au long de la conduite de l'opération » (entretien n°7)

Quant au CSP, représenté dans le groupe de suivi par une personne provenant du droit (ayant été juge assesseur auprès de la commission de recours en matière de droit des étrangers par le passé²³), son « expertise juridique » de longue date a permis de mieux coordonner l'opération. Elle a d'ailleurs été reconnue au niveau fédéral puisque le seul représentant des associations et syndicats ayant pu venir aux réunions de coordination entre le SEM et les institutions cantonales était celui du CSP :

« Puis disons dans les discussions avec les hauts fonctionnaires. Parce que dans ce groupe, on était, il y avait quatre hauts fonctionnaires mais qui n'étaient pas forcément au fait. Il y avait un haut fonctionnaire de l'OCPM qui lui connaissait parfaitement la matière quoi. Mais les autres n'ont pas forcément fait ces choses-là. Donc le fait d'être un interlocuteur qui connaît vraiment aussi le background théorique, etc. ça donnait certainement du poids dans la discussion. » (entretien n°3)

« L'expertise juridique » est bien souvent un élément déterminant dans la constitution de ressources provenant d'acteurs issus de la société civile. Elle permet ainsi de créer des « communautés d'expertises » (Bonizzoni et Hajer, 2023, p. 127). Ces communautés permettent la mise en commun des connaissances juridiques (Alexiou et al. , 2016 cité par Bonizzoni et Hajer, 2023, p. 128) dans l'objectif de réduire « le déséquilibre de pouvoir » (Haselbacher, 2019 cité par Bonizzoni et Hajer, 2023, p. 127) entre les « détenteurs de connaissances juridiques (c'est-à-dire des acteurs professionnels et gouvernementaux) et ceux qui n'avaient pas ces connaissances-là et étaient privés de pouvoir [les personnes migrantes en situation d'illégalité] (...) » (Bonizzoni et Hajer, 2023, p. 128).

La principale attente des membres associatifs et syndicaux du groupe de suivi était selon la représentante du CCSI :

« De démontrer que "oui, c'était possible de pratiquer différemment. C'était possible de mettre sur pied des procédures qui soient plus transparentes, plus objectives, moins arbitraires, moins longues, moins compliquées, plus humaines. » (entretien n°2)

Une des représentantes du SEM ayant participé à la mise en œuvre de l'action publique décrit son rôle comme étant un rôle « passif », puisqu'il consistait à assurer que le cadre législatif fédéral soit respecté. Le SEM porte une responsabilité décisive dans la répartition des compétences d'exécution entre les cantons et au niveau fédéral concernant l'approbation de l'autorisation de séjour, puisque c'est le dernier organe qui approuve ou non la régularisation de la personne migrante selon l'art. 31 OASA (Vallier, 2016, p. 5). Cette

●
²³ Centre suisse pour la défense des droits des migrants. Site internet – L'équipe. Disponible en ligne sur : <https://centre-csdm.org/notre-equipe/> (consulté le 06.12.2023).

répartition peut induire un rôle « strict » pour l'administration fédérale selon certaines personnes issues du groupe de suivi :

« Tous les gens qui sont dans l'équipe de [une des hauts fonctionnaires du SEM] quand même ont ce côté en commun d'avoir une espèce de rigueur. Comme s'ils étaient les cerbères de la Suisse quoi. Ils sont quand même là pour surveiller. Ils ont une responsabilité accrue parce qu'ils ont le dernier mot. » (entretien n°8)

Cette attitude « passive » se détachant du « politique » n'est pas surprenante du point de vue des agent-e-s administratif-ve-s exécutant la mise en œuvre d'une politique publique n'ayant pas participé de manière intense aux négociations. Néanmoins, le SEM en tant qu'institution fédérale a participé de manière globale à la conceptualisation de l'opération Papyrus puisque celle-ci a demandé la mise en place de mesures d'accompagnement afin de répondre à deux craintes (provenant du Conseil Fédéral et du parlement) liées à la régularisation des sans-papiers : l'appel d'air et la dépendance financière suite à la régularisation. En résumé, le SEM, organe chargé de l'exécution de la politique migratoire au niveau fédéral, était chargé d'être un organe de contrôle et d'évaluation de l'action publique Papyrus (Refle, 2023).

À la suite de la description des rôles, attentes et des ressources de l'ensemble des acteur-ice-s du groupe de suivi situées dans des organisations différentes (associatifs, administratifs cantonal et fédéral) ayant chacun leurs propres normes, règles, routines et procédures qui ont pu être décrites en partie lors de la description du processus de la mise en œuvre. L'ensemble de cette première partie me permet d'analyser le processus de la mise en œuvre de l'opération Papyrus à travers les mobilisations, coalitions et conflits entre les acteur-ice-s, mais aussi les résultats de la mise en œuvre au niveau des objectifs préalablement fixés (outcomes) et de l'évolution des comportements des acteur-ice-s du groupe de suivi au sein de leurs institutions entre elles et eux (outputs).

J'aborderai dans un premier temps les difficultés rencontrées par les acteur-ice-s du groupe de suivi, par volet et par organisation. Dans un second temps, je m'intéresserai rapidement aux enjeux entourant les interactions entre les acteur-ice-s du groupe de suivi, autrement dit leurs collaborations, coalitions et conflits. Dans un troisième temps, j'analyserai l'évolution des critères objectifs Papyrus durant la mise en œuvre et après la mise en œuvre, ce qui me permettra d'introduire par la suite les résultats de l'opération Papyrus dans un quatrième temps. L'analyse des résultats (outputs et outcomes) constituera d'abord la description du bilan des différentes organisations au niveau officiel, puis à un niveau personnel des acteur-ice-s du groupe de suivi que j'ai pu interroger. Par la suite, j'aborderai les questions des craintes du Conseil Fédéral concernant le risque de dépendance financière et celui de l'appel d'air et comment les acteur-ice-s ont-ils/elles ou non constaté la survenue de ces risques. La partie de l'héritage de l'opération Papyrus sera ensuite abordée à travers tout d'abord les critères, la coordination cantonale moindre, et le maintien de certaines mesures d'accompagnement. La vision de l'héritage de l'opération Papyrus sera aussi abordé au niveau de la population genevoise, puis au niveau des autres cantons suisses.

8.2. DIFFICULTÉS VÉCUES PAR LES ACTEUR-ICE-S DU GROUPE DE SUIVI DURANT LA MISE EN ŒUVRE

J'aborderai dans un premier temps les diverses difficultés vécues des acteur-ice-s durant la mise en œuvre en partant d'une première difficulté transversale et structurelle (la réorganisation des départements cantonaux). Dans un second temps, j'aborderai les difficultés rencontrées au niveau du premier volet concernant le dépôt et le traitement des demandes de régularisation au niveau de l'OCPM. Dans un troisième temps j'aborderai les difficultés rencontrées par l'OCIRT et le BIE dans le second et le troisième volet de l'Opération Papyrus, puis je terminerai par les difficultés rencontrées par les partenaires associatifs et syndicaux au sein du premier volet.

Suite au départ de Pierre Maudet, plusieurs réorganisations de départements ont eu lieu, ce qui a entraîné durant l'opération Papyrus des changements d'interlocuteur-ice-s au sein du groupe de suivi. Ces changements constituent l'une des principales problématiques d'ordre structurel et organisationnel rencontrées dans la mise en œuvre. Ils ont plus concrètement induit des difficultés de coordination entre les acteur-ice-s du groupe de suivi. Au niveau du BIE, plus relié de manière directe à l'OCPM mais aussi au Magistrat ayant insufflé le départ de l'opération, son représentant déclare à ce propos :

« le BIE n'est plus à l'OCPM. Donc on ne peut plus être ce go-between, si vous voulez, on ne peut plus... Moi j'avais un accès très direct à Pierre Maudet si vous voulez. Très, très direct (...). Même si j'étais rattaché à ici, j'avais directement accès au magistrat, donc je pouvais pousser, encourager etc. » (entretien n°6)

Les associations et syndicats ont aussi été touché par cette problématique bien que les représentant-e-s soient restés les mêmes depuis la conceptualisation et tout au long de la mise en œuvre de la politique publique. Leurs interlocuteur-ice-s au niveau de l'OCPM ayant changé au fur et à mesure de la politique publique, les acteur-ice-s du groupe de suivi ont dû collaborer avec de nouveaux acteur-ice-s et établir de « nouvelles normes d'application » entre eux/elles. Ainsi, l'introduction de ces nouveaux/elles acteur-ice-s a pu engendrer des dissonances avec les autres membres initiaux du groupe de suivi, et plus généralement des conflits.

De plus, une réorganisation au niveau fédéral s'est effectuée à la fin de l'année 2018 au moment où Karin Keller Sutter (PLR) a remplacé Simonetta Sommaruga (PS). Cette réorganisation avait d'ailleurs conduit à une incertitude concernant la reconduite ou non de l'Opération en raison du virage politique :

« Et puis bien évidemment, il y a eu, il y a eu l'histoire Maudet au milieu qui a... Quand même assez massivement changé la donne et au niveau cantonal pour Maudet puis après au niveau fédéral il y a Keller-Sutter qui est arrivée à la place de Sommaruga exactement en même temps, ce qui fait qu'en fait en termes de relais politique et au niveau cantonal et au niveau fédéral, il y a tout qui a changé en l'espace de deux mois. Et puis, au moment où il restait encore la moitié des dossiers à traiter, où on était censé discuter de comment on va procéder pour la suite, ou on prépare le bilan, etc. Donc ça, c'est clair que ça a été une phase, ça a été une phase compliquée. » (entretien n°2)

Cette incertitude quant au maintien ou non des critères objectivés, voire quant à un durcissement massif de ces derniers par la gouvernance fédérale a été de plus en plus forte pour les associations :

« Et puis après, il va se passer quoi ? Est-ce que, est-ce qu'en février 2019 on va pouvoir déposer des dossiers selon ces règles, là ou pas ? Est-ce qu'on doit s'attendre à des durcissements massifs ? Est-ce que Somma- enfin Keller Sutter est arrivée en décembre 18 hein. Et puis du coup, à ce moment-là, on s'est dit "Mais si ça se trouve, il y a le 1^{er} janvier elle ferme tout puis c'est terminé puis on dépose plus aucun dossier !" » (entretien n°2)

8.2.1. TRAITEMENTS ADMINISTRATIF DES DOSSIERS (OCPM ET SEM)

Une première problématique engendrée par la mise en œuvre est celle des traitements des dossiers au sein de l'OCPM au début de l'opération. Des dysfonctionnements, comme évoqués plus haut, ont conduit à des retards impactant grandement la mise en œuvre, les acteur-ice-s du groupe de suivi et les demandeurs. Cela a nécessité la mise en place de ressources supplémentaires et une réorganisation au niveau de l'administration cantonale. Cette réorganisation administrative a permis de corriger en grande partie les dysfonctionnements initiaux.

Plusieurs éléments problématiques concernant le traitement des dossiers ont été amenés par les acteur-ice-s du groupe de suivi, Il y a tout d'abord la problématique du manque de ressources mises à disposition au début de l'action publique par le magistrat à savoir les quatre postes d'agent-e-s administratif-ve-s d'évaluation des dossiers déposés à 25% avec un-e examinateur-ice (issu-e de l'administration cantonale de l'OCPM) qui était chargé-e de coordonner le traitement des dossiers. Les quatre postes étaient occupés par des étudiant-e-s en droit n'ayant jamais travaillé dans de ce domaine, ce qui induit la problématique du manque de « compétence » et de « formation » plus généralement des personnes chargées d'évaluer les dossiers. Une troisième problématique a été engendrée par l'absence d'une procédure d'évaluation claire et concise. Un des représentant-e-s de l'administration de l'OCPM a aussi évoqué le manque de coordination entre les administrations cantonales et fédérales au début de l'Opération. Ce manque de directives qui a pu être corrigé par la suite à travers la mise en place d'une meilleure coordination avec le SEM :

« Au début on faisait les dossiers, on les envoyait sur la base de leurs directives [du SEM], mais on n'avait pas vraiment de vraie connexion entre les examinateurs et les personnes du SEM. Donc, le SEM se retrouvait aussi avec trop de dossiers qui ne correspondaient pas non plus à leurs attentes parce que les directives n'étaient pas forcément passées aux examinateurs. » (entretien n°9)

La première difficulté concernant la constitution des dossiers en eux-mêmes était le fait qu'ils soient incomplets (par manque de preuves, ou de preuves valides pour l'administration cantonale et/ou fédérale). Ce caractère incomplet a nécessité des mesures d'instruction entre les mandataires et/ou le demandeur et l'administration cantonale et/ou au niveau de l'administration fédérale. Ces mesures d'instruction n'étaient pas délimitées dans le temps au début de l'opération au niveau cantonal, ce qui a engendré des retards, qui auraient pu être évités à travers la mise en place de délais de réponse :

« Il y avait un côté absurde. J'ai vu des dossiers où pendant un an et demi, tous les six mois, il y avait simplement un courrier en disant "On vous avait demandé ça, Vous n'avez pas donné. " parce qu'on ne savait pas quoi faire avec le dossier. Donc en arrivant, un des premiers trucs que j'ai fait, c'est maintenant les demandes, c'est à 30 jours. Vous demandez des pièces. Et puis on avance, et imposer une cadence pour assurer un traitement aussi parce que ça devient absurde. »
(entretien n°8)

La création du « secteur protection » au sein de l'OCPM a permis de délimiter des délais pour les mandataires concernant l'envoi de documents manquants au sein du dossier. Ces dossiers présentaient souvent d'autres éléments problématiques, amenant les agent-e-s administratif-ve-s à les mettre de côté ». Il s'agissait premièrement de considérer la validité des « preuves » au moment de l'examen et non au moment du dépôt dans un but de ne pas péjorer les administrés selon l'un des représentants de l'OCPM :

« "ils [les administrés] n'ont pas, ils ont pas à pâtir de retards de l'administration, la défaillance de l'administration." (...) J'ai tout de suite dit "C'est clair qu'on réouvre les dossiers, on repart pas deux ans en arrière. Donc ça pouvait aller loin parce que parfois les années de séjour n'étaient pas remplies en 2017, mais elles l'étaient en 2019. » (entretien n°8)

Une catégorie de dossiers difficiles à traiter pour l'administration cantonale, mais aussi plus généralement pour le travail de « tri » des mandataires associatifs, syndicaux et privés concernait les « cas de figure particulier » pour lesquels il n'y avait pas de « procédure » à suivre et donc pas de « règles secondaires d'applications » (Lascoumes et le Galès, 2018, p. 36). Il n'y avait ainsi, pour reprendre les mots de Lascoumes et le Galès (2018) : « pas de construction du problème public » (p. 72) donc aucune procédure mise en place permettant de « traiter le problème », puisque la « représentation » initiale type du bénéficiaire était une personne ayant toujours été en situation d'illégalité et travaillant dans l'économie domestique chez des particuliers. Un exemple de cas de figure particulier renvoie aux personnes ayant eu un statut de séjour légal pendant une certaine période, par exemple au bénéfice d'une carte de légitimation à travers leur emploi issu du monde diplomatique, et leur donnant un statut de séjour provisoire. Ce statut est instable puisque dès lors la perte de l'emploi, ces personnes se retrouvent en situation d'illégalité. Ainsi un représentant de l'OCPM explicite ces « cas de figure » non-prévus et la nécessité d'élaborer des normes secondaires d'application, en particulier les normes de résolution de conflits autour de ces « représentations » non imaginées :

« Ou alors comment est ce qu'on traite quelqu'un qui a eu un titre de séjour et qui arrive au bout de son séjour, perd son titre de séjour et dépose une demande de régularisation Papyrus. Il n'y a pas réellement en fait de séjour illégal. Mais qui se retrouve en clandestinité au bout. Est-ce que c'est la même approche ? Est-ce que c'est eux la cible de Papyrus. (...) Est-ce que la personne qui a été ici au bénéfice d'un titre de séjour est moins bien intégrée ou mieux intégrée qu'une personne clandestine ? Réponse : mieux. En général, quelqu'un qui a eu un permis B ou une carte de légitimation pendant une période, elle a pu vivre de manière officielle, donc elle est mieux intégrée de fait. Elle s'est plus ancrée en Suisse. Elle l'a fait librement. Et ça, ça a été beaucoup d'ajustements dans le cadre de papyrus et du post-Papyrus pour savoir comment traiter ces cas. »
(entretien n°8)

Il est nécessaire d'indiquer ici que le fait de devoir gérer des cas de figures particulier est un phénomène pouvant difficilement être évité, selon la représentante du CCSI :

« Parce que évidemment [insiste] que dans une opération comme ça ou c'est des milliers [insiste] de dossiers qui arrivent, on peut juste pas [souligne] tout prévoir, c'est à dire qu'on avait prévu... Des "guidelines" assez claires quand même sur les critères et puis comment, enfin le groupe cible si on veut. Mais il y a évidemment [souligne] des gens qui sont en dehors des cases et puis qui ont des parcours de vie qui font que en fait... En fait, on avait juste pas anticipé que ça allait être un cas possible ou que voilà, les difficultés que les gens allaient rencontrer » (entretien n°2)

Un autre facteur ayant grandement accentué et influencé les difficultés vécues par les acteur-ice-s du groupe de suivi a été la définition du mandataire pouvant déposer les dossiers. Il était initialement prévu que la majorité des dossiers déposés proviennent de mandataires reconnus participant à la mise en œuvre, c'est-à-dire les associations et syndicats. Cependant par souci d'équité, il était possible que les demandeurs puissent déposer leur dossier seul-e ou avec un mandataire qualifié par l'État (généralement des avocats). Cette décision a conduit à deux problématiques majeures rapportées lors des entretiens : D'abord des fraudes qui seront décrites dans la partie suivante, mais aussi et surtout le fait que ces mandataires ne remplissaient pas le « rôle de gardien et de « tri » entre les personnes remplissant les critères et les personnes ne les remplissant pas tous, ce qui induisait encore plus de retard dans le traitement des agent-e-s administratif-ve-s cantonaux-ales. Ceci a créé une déstabilisation de la procédure selon l'un de ces agents :

« Donc déjà, tous les avocats sont automatiquement qualifiés. Et tous les mandataires qualifiés qui ont jusque là travaillé avec l'OCPM étaient aussi qualifiés pour déposer une demande. Mais ils n'étaient pas autour de la table. Ils n'ont pas conçu le projet avec l'État. Donc ça a créé une espèce de procédure à 2 vitesses. En gros, il y avait deux régimes, il y avait tout ce qui était associatif et syndicat, et puis le reste : qui étaient des dépôts, soit par des mandataires qualifiés, soit seuls, soit des personnes qui ont déposé seules. » (entretien n°9)

Une dernière hypothèse émise par les représentant-e-s de la société civile et de l'administration fédérale était que l'évaluation « au cas par cas » a requis un important temps de traitement et de ressources. Ainsi, selon la représentante de l'administration fédérale :

« Et c'est vrai que ça a été un tout petit peu, nous, notre, notre problème à notre niveau, c'est d'avoir eu certains dossiers qui étaient mal préparés. Donc perte de temps, mesures d'instruction nécessaires. C'est du cas par cas hein. Donc chaque cas a été examiné individuellement. Donc c'est du gros gros travail, c'est du boulot, un gros boulot d'investissement de notre part aussi sur sur sur l'examen de ces dossiers. Donc voilà ce qui fait que ça a été un peu, disons notre, notre problème sur la constitution des dossiers. » (entretien n°10)

8.2.2. DOSSIERS FRAUDULEUX

Une des grandes difficultés rencontrées dans la mise en œuvre, un constat partagé par l'ensemble des acteur-ice-s du groupe de suivi, était le dépôt de dossiers frauduleux. Comme indiqué plus haut, cette difficulté est apparue de manière limpide à travers la création du secteur protection de l'OCPM, bien qu'elle avait déjà été pressentie par le premier groupe administratif cantonal chargé du traitement des dossiers. Plusieurs hypothèses qui ne sont pas partagées par l'ensemble des acteur-ice-s du groupe de suivi, ont été émises concernant l'existence de dossiers frauduleux. Un premier constat émis par un des représentant-e-s de l'administration cantonale était leur manque « d'expertise » concernant l'évaluation des dossiers et l'absence de « procédure » claire et limpide :

« Nous les faux, on les a détectés au fur et à mesure, parce que quand tu traites des dossiers, tu vois qu'il y a des choses qui sont bizarres. Des fois, tu peux te dire "OK, bon bah c'est simplement une erreur". Ça peut arriver, mais quand c'est souvent des erreurs qui se ressemblent. On commence à se poser des questions, à creuser, à avoir des choses à analyser plus loin et à nous mêmes, nous faire nos propres directives et notre propre formation pour la détection de ces faux.. Mais concrètement, moi, quand j'y étais, on ne nous a pas, on ne nous a pas formés sur cette détection. » (entretien n°9)

Un second constat amené par l'un des représentant-e-s de l'OCPM était l'absence de la mise en place d'une procédure en collaboration avec le Ministère Public au début de la mise en œuvre de l'action publique :

« Donc beaucoup de... d'établissement de faux, beaucoup de preuves qui étaient délicates. Beaucoup de dossiers qui devaient rester en suspens parce que, concrètement, il n'y avait pas encore une procédure de dénonciation au Ministère public » (entretien n°8)

Un troisième constat autour des dossiers frauduleux, amené par les associations et syndicats issus du groupe de suivi est « l'exploitation du désespoir » des potentiel-le-s bénéficiaires de Papyrus par des mandataires privés peu scrupuleux-ses. Cette hypothèse fait par ailleurs partie des difficultés vécues par les acteur-ice-s durant la mise en œuvre de l'opération, relevée surtout chez les acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales. Afin d'explicitier plus en profondeur cette hypothèse, il faut tout d'abord partir du comportement de « camouflage » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425) des personnes migrantes qu'elles ont adopté durant plusieurs années afin de ne pas se retrouver « expulsées » par les autorités cantonales et fédérales. Ce comportement a comme caractéristiques la « vulnérabilité » et la « performance ». (ibid.) Ce comportement a été adopté durant plusieurs années dans une temporalité où les potentiels bénéficiaires n'avaient aucune idée de la possibilité d'une concrétisation d'une politique de régularisation. Dès l'apparition de ce programme de régularisation, beaucoup de questionnements ont émergé sur le potentiel « décamouflage » (ibidem.) que les personnes migrantes en situation d'illégalité pourraient subir si elles se décidaient à déposer une demande de régularisation et donc à s'exposer à une potentielle expulsion en cas de non concordance avec les critères requis.

Les potentiels bénéficiaires étaient exposés à d'autres incertitudes. Ainsi, en plus de l'incertitude du maintien ou non des critères objectivés permettant d'assurer une « sécurité juridique » totale lors du dépôt des dossiers notamment dans le cas où il manquerait quelques mois ou années au bénéficiaire afin de remplir totalement les critères (notamment celui de la durée de séjour), il y avait aussi l'incertitude pour le/la bénéficiaire de savoir s'il/elle remplissait totalement les critères ou non. Cette incertitude-ci était en lien avec les difficultés rencontrées dans la transmission d'informations aux potentiels bénéficiaires par les mandataires associatifs et syndicaux, mais aussi par les administrations cantonales (en particulier le BIE).

Néanmoins, l'incertitude quant à la reconduction de l'opération Papyrus a accentué la « vulnérabilité » des potentiel-le-s bénéficiaires à la régularisation, ce qui a conduit les personnes n'étant pas sélectionnées par les associations et syndicats (car elles ne remplissaient pas l'ensemble des critères) à solliciter des mandataires peu scrupuleux-ses. Ceux/Celles-ci leur assuraient qu'ils pouvaient tout de même obtenir une régularisation

durant l'opération Papyrus, tout en insistant sur le fait que l'incertitude de la reconduction induisait une nécessité de déposer rapidement le dossier avant la fin de l'Opération.

Un dernier élément très important concerne les « représentations » de « la performance » ou du « mérite » (Van Oorschot 2000 ; 2005 ; 2008) du/de la potentiel-le bénéficiaire. Cette « représentation », provenant de l'ancienne appréciation du critère de l'intégration non objectivé avant l'opération Papyrus, induisait que le/la requérant devait se montrer suffisamment intégré, afin de « mériter » en quelque sorte sa régularisation, ce qui a conduit à un cadrage du « travailleur méritant » (Spencer et Delvino, 2019, p.36). Cette « représentation » du « mérite », une injonction que le/la requérant-e était encouragé-e à adopter depuis le début de son séjour au sein du pays d'accueil, induisait une confusion pour lui/elle lorsqu'il/elle n'arrivait pas à passer le filtrage des associations et syndicats durant la mise en œuvre de l'opération. Deux propos provenant des entretiens des associations issus du groupe de suivi résumant bien cette problématique et ses conséquences :

« C'est aussi ça que les gens ont parfois pas bien compris, c'est que genre c'est pas moi qui dit "Non". Moi j'aimerais tellement te dire oui". (...) Je connais le cadre légal, je connais la manière dont les dossiers sont examinés et je te jure que si tu dépose une demande, tu seras refusé." Et puis les gens, ils comprennent ça comme "Genre bon, ils n'ont pas envie de m'aider." Toujours avec cette sorte de perception erronée qui est une perception comme quoi ces choses là se gagnent au mérite que "Genre, moi, j'ai toujours bossé dur, je suis là depuis longtemps, etc. J'ai jamais rien fait de mal". Comme si ça ne suffisait. Malheureusement, ce n'est pas le cas. »
(entretien n°2)

« Et puis il y a une chose qu'il faut quand même dire, c'est que beaucoup de gens. Et même nous, on ne pouvait rien promettre sur après Papyrus. Et il y a eu une sorte d'angoisse de la barrière de, de trucs qui se ferment quoi... (...) Et puis que si... Parce qu'il y a des gens qui remplissaient pas les conditions en 2018, mais on voyait bien qu'ils les auraient remplies en 2019 ou 2020 etc. Mais en même temps, au début, enfin jusqu'à deux mois avant la fin de l'opération, on savait pas ce qu'elle deviendrait. Ça s'est aussi et donc c'était extrêmement anxiogène pour les gens qui remplissaient juste pas encore les conditions, parce qu'ils avaient l'impression de rater la fenêtre d'opportunité et puis que ça allait être fermé à tout jamais par la suite. Et donc ça, ça a vraiment poussé au crime... [insiste] » (entretien n°2)

Cette situation a conduit ainsi à « l'exploitation du désespoir » par des mandataires privés peu scrupuleux-ses avec la conséquence d'expulsion du territoire, en plus de l'endettement des migrants selon les représentations des associations issues du groupe de suivi :

« Puis après ils vont voir quelqu'un d'autre, un intermédiaire, de ce type-là, un fiduciaire qui leur dit "noooooon, mais vous avez un excellent dossier. Moi je connais des gens. Moi j'ai obtenu un permis pour une dame qui était dans une situation très similaire à la vôtre, etc." [...]. Mais comment tu veux ne pas croire à ça ?! Enfin je veux dire la personne elle t'offre de la salvation sur une assiette comme ça, puis tu peux pas, tu vois. Moi je, le fait d'exploiter le désespoir dans lequel sont les gens et puis de, d'instrumentaliser cette petite pointe de "Oui mais peut être que moi avec du bol genre sur un malentendu, ça peut marcher. Je peux passer entre les gouttes et tout ça" et d'exploiter ça pour de l'argent en mettant les gens ensuite vraiment dans une situation catastrophique » (entretien n°2)

Une quatrième hypothèse relative aux fraudes concernait la « qualification professionnelle » des mandataires (l'exemple-type : avocat-e) comme une personne

jouissant de la confiance de l'exécutif cantonal et fédéral. Ce caractère a conduit à une « non-méfiance » des potentiel-e-s bénéficiaires, se détournant alors de l'aide des associations. Selon un représentant de l'administration cantonale, cette hypothèse avait déjà été discutée au sein de la préparation de l'action publique :

« Être mandataire c'était un des gros risques identifiés depuis très longtemps. » (entretien n°6)

8.2.3. PROBLÉMATIQUE AUTOUR DE LA MISE EN CONFORMITÉ

La difficulté principale qu'a rencontré l'OCIRT a été le fait de faire « comprendre » la procédure de « mise en conformité » aux employeur-euse-s, ce qui renvoyait à la communication visant les employeur-euse-s notamment au sein de l'économie domestique :

« Et donc voilà ce type de collaboration, aussi d'ajustements sur la communication. Comment on fait la communication auprès des employeurs. Parce qu'évidemment alors, dans l'économie domestique, c'était, l'employeur moyen n'avait pas conscience du fait qu'il était employeur pour aller, pour dire vite. En fait, occuper une femme de ménage, c'était "ouais, ouais, j'engage quelqu'un pour nettoyer chez moi." Mais, mais... Je trouve ça intéressant parce que étant donné quand quelqu'un entre dans la zone intime, les employeurs ont pas précisément prétendu que c'était un membre de la famille. Il y en a qui sont allés jusqu'à là, "mais c'est dans mon espace privé, donc c'est d'un truc privé, je la paie correctement, je l'ai annoncé à chèque service, c'est bon. Et que pourquoi l'OCIRT vient m'embêter ?" » (entretien n°7)

Afin de résoudre cette difficulté, l'OCIRT a notamment collaboré avec les acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales ayant une « expertise » poussée sur les conditions de travail de l'économie domestique et plus généralement sur les employeur-euse-s. Il s'agissait pour l'OCIRT d'ajuster son discours à travers des « normes de négociations » (Lascoumes et le Galès, 2018) avec les employeur-euse-s. Cet ajustement du discours a nécessité aussi une innovation pédagogique de la part de l'OCIRT. Il s'est concrétisé à travers la création d'une nouvelle terminologie pour les destinataires :

« Mais ça, on a été beaucoup en contact avec les assoc's aussi pour ajuster le discours, pour aussi.... Voilà, avoir un discours qui soit aussi compréhensible que possible pour les employeurs, mais qui nous donne aussi après les garanties en termes de procédures. » (entretien n°7)

D'autres difficultés plus techniques pour les inspecteur-ice-s de l'OCIRT concernaient la constitution de preuves sur les conditions de travail des personnes migrantes en situation d'illégalité. Ces personnes ayant tenté de se « camoufler » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425) pendant plusieurs années au sein du pays d'accueil, il était dès lors difficile de retrouver des preuves plausibles de séjour. Les inspecteur-ice-s de l'OCIRT ont donc élaboré des « nouvelles règles secondaires d'application » (comprenant des normes d'interprétation, de négociations et de résolution de conflits) afin de reconstituer les parcours professionnels des personnes travaillant au sein de l'économie domestique. Cette reconstitution était construite à partir « d'hypothèses de travail » afin de catégoriser le taux horaire puis d'investiguer les données en leur possession selon la représentante de l'OCIRT :

« Après on a dû aussi déterminer à un moment donné un certain nombre d'hypothèses de travail. Donc nous avons déterminé comme hypothèses de travail que si quelqu'un est nourri/logé on part du principe que c'est un plein temps (...) mais que sur la base que c'est nourri logé c'est 50%, ce qui veut dire que là, sur les 50 % on a considéré que l'employeur devait nous fournir des

preuves qui permettaient de dire que c'était 50%, et sinon pour nous c'était 100%. Par contre, le 100%, c'était 100%, 42 heures je pense, de contrat type de travail. Puis on a dit "Mais si on veut... Prétendre à plus" Parce que des gens qui ont travaillé 50/60... Bah il faut des éléments parce que sinon, la procédure est contentieuse. Cela veut dire interviewer des gens, interviewer des témoignages, avoir justement. Alors là, les inspectrices ont passé des heures à reconstituer des WhatsApp, etc. « Alors le WhatsApp a été envoyé vers 3 h 35 », etc. etc. Et là-dessus, sur la méthode de travail, il y a énormément de choses, vraiment sur la méthode d'amener des preuves dans des dossiers complexes. » (entretien n°7)

De plus, comme beaucoup d'employeur-euse-s du secteur de l'économie domestique sont conscient-e-s du côté illicite de leur façon de traiter leur personnel, peu d'éléments relatifs aux conditions de travail entre l'employé-e et l'employeur-euse étaient consignés par écrit. Les représentant-e-s de l'OCIRT et des syndicats ont ainsi indiqué que les dossiers les plus problématiques concernaient l'emploi de personnel de maison « à demeure » vivant au sein même de celle-ci.

8.2.4. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DES ASSOCIATIONS ET SYNDICATS

Lors de la mise en œuvre de l'opération, une première difficulté rencontrée par les associations et les syndicats était d'atteindre par leur communication les potentiel-le-s candidat-e-s à la régularisation. Il y a eu tout d'abord la problématique des rumeurs autour de l'opération, rumeurs qui mettaient en doute la véracité de l'action publique auprès des potentiel-le-s bénéficiaires. Un premier argument relaté par les associations renvoie à la représentation du « piège » pour les bénéficiaires, en raison du contexte politique et législatif restrictif envers les personnes migrantes. En effet, le gouvernement suisse et plus généralement la population se situent dans une position « légaliste » ne « récompensant pas l'illégalité » (Fakhoury, 2018, p. 107) des potentiel-le-s bénéficiaires et plus généralement, des personnes migrantes en situation d'illégalité. Beaucoup de discussions ont été menées au sein du groupe technique et politique afin de résoudre ces difficultés de communication envers les candidat-e-s à la régularisation.

Une autre rumeur qui courrait durant la mise en œuvre était le fait qu'il ne fallait pas faire confiance aux mandataires associatifs et syndicaux en raison de la gratuité de leurs services. Un autre facteur a influencé la survenue de rumeurs autour de la mise en œuvre, celui des retards de l'administration, cantonale en particulier avec l'affirmation qu'il y aurait un temps de traitement plus ou moins long selon le type de mandataires. Une des personnes représentant un des syndicats genevois l'explique :

Donc, comme on l'a vécu, c'était un peu compliqué parce que c'était très aléatoire finalement, les temps de traitement. Des personnes ont obtenu leur permis en trois quatre mois, puis des autres personnes qui avaient leur dossier tout aussi complet que ceux qu'ils l'avaient obtenu, ça faisait deux ans parce que c'était pas dans la bonne pile, parce que ci, parce que ça, et du coup, ça a créé beaucoup de rumeurs. "Oui, mais si tu vas au syndicat SIT ça va aller plus vite que si tu vas au CSP, ou si, tu vas chez un avocat privé" » (entretien n°4)

Ces rumeurs ont conduit à des situations problématiques qui, selon une des représentantes du milieu associatif, étaient de toute façon inévitables :

« Moi je me rappelle très bien, on a fait une séance d'info le 4 décembre à la Maison des assoc'. (...) La question de l'information, elle est toujours cruciale. (...) Le 4 décembre, moi, j'ai eu un groupe de femmes philippines qui sont venues vers moi à la fin de la séance pour me dire : [parle à voix-basse] "Mais madame, moi, ça fait 16 ans que je suis là, mais je suis déclarée à chèque service que depuis genre 2015.". "Mais on s'en fiche que tu sois déclarée à chèque wervice ou pas" Puis elle, en gros cette dame elle découvre le 4 décembre 2018 qu'en fait, elle aurait pu déposer en février 2017. Et puis qu'en fait, genre oui il faut un emploi, mais pas nécessairement un emploi déclaré et puis que... En fait, elle remplit les conditions depuis (...) Puis c'est toujours surréaliste ce genre de moment parce que nous, on a communiqué de toutes [insiste beaucoup] les manières possibles et imaginables, on a fait un nombre de séances d'infos incalculables, on a envoyé des flyers, on a tout traduit dans toutes les langues, on a tout, je veux dire, puis voilà. Puis cette dame, elle a dû entendre ça d'une copine qui a entendu ça d'une copine qui a déformé ça d'une autre copine. Puis elle, pour elle, c'est la vérité. Puis voilà. » (entretien n° 2)

Une autre difficulté rencontrée uniquement par les acteur-ice-s issu-e-s de la société civile était que les critères objectifs étaient trop stricts. En effet, ces critères ne s'accordaient pas avec leurs objectifs, stratégies, intérêts et valeurs (Lascoumes et le Galès, 2018) de défense (juridique, sociale et politique) de toutes les personnes sans statut légal, sans se limiter à la construction « idéal-typique » du « migrant régularisable ». Ces critères objectifs ont été construits sur la base d'une représentation particulière de la « personne régularisable », excluant les personnes les moins bien « camouflées » (Chauvin et Garcés-Masareñas, 2014, p. 425), notamment en raison du cadre législatif à respecter dans une perspective légaliste du parlement fédéral et du gouvernement (Vallier, 2016 ; Fakhoury, 2018, p. 107).

Cette difficulté a eu comme conséquence au début de la mise en œuvre une « auto-censure » au sein des permanences des associations et syndicats (Fakhoury, 2018, p. 68), malgré l'objectivation au préalable des critères en lien avec la notion de « sécurité juridique ». Concrètement, cela s'est traduit par le fait que certains bénévoles ont, pour diverses raisons, refusé des personnes qui rentraient dans les critères requis durant l'opération selon un représentant associatif :

« C'est normal parce que ces personnes n'ont pas la même pratique quoi que parfois, par peur de mal faire, elles ont été un peu trop strictes dans l'appréciation. Et elles ont dit "non, désolé, ça marche pas". Et puis en fait, il y avait quelques questions en plus à poser, à comprendre, ou quelques nuances, ou plutôt dire je sais pas moi, "Vous êtes seulement à 1800 pour une personne". Et puis là, tout particulièrement, cette histoire de formulaire OCIRT, de cette possibilité d'annoncer les revenus. C'était tellement compliqué comme concept à faire comprendre que beaucoup n'ont pas compris ou n'ont pas suffisamment bien compris pour bien l'expliquer à leur tour. » (entretien n°1)

Néanmoins, cette « auto-censure » a été grandement réduite par l'objectivation des critères. De plus, elle était aussi influencée par la nécessité de « formation » supplémentaire des bénévoles, mais aussi par le manque de recul sur l'appréciation des dossiers, puisque c'était le début de la mise en œuvre. C'est-à-dire qu'il a été nécessaire de trouver des « points d'ajustements » sur « l'appropriation du cadre d'action » (Lascoumes et le Galès, 2018) au sein des permanences :

« Après, une fois la première vague passée, c'était plus les professionnels qui ont fait ces évaluations de départ et quelques bénévoles, mais vraiment ceux les plus motivés et les très bien formés. Donc cette marge de manœuvre s'est réduite » (entretien n°1)

Afin de réduire encore la marge d'appréciation, donc le « pouvoir discrétionnaire » des agent-e-s de l'administration cantonale, plusieurs stratégies ont été poursuivies par les associations. Premièrement, un minimum de preuves nécessaires a été établi afin de ne pas empêcher les personnes ayant peu de preuves de pouvoir déposer leur demande de régularisation :

« Il y a les critères en soi, puis après il y a la procédure et la manière de considérer les dossiers. Et puis typiquement de dire "il faut 5 ans de séjour" si on exige une preuve de séjour par mois ou si on exige une preuve de séjour par année, vous vous doutez bien que c'est pas la même chose. A fortiori quand on demande 10 ans de séjour d'accord ? Fournir une preuve de séjour par mois quand on demande 10 ans de séjour... Je vous laisse imaginer combien de gens ça exclut alors que ces gens; encore une fois ils étaient dans l'irrégularité au niveau de leur séjour et que eux leur instinct primaire, c'était de se planquer le plus possible (...) Ou en termes de procédures, qu'est ce qu'on permet, qu'est ce qu'on ne permet pas ? (...) Tout ça, c'était des questions qui étaient assez... Qui étaient un peu en l'air quoi au moment de la fin de l'opération. Puis ça, c'est sûr que cette incertitude-là, ça n'a pas été tout simple à gérer, notamment pour communiquer avec les personnes directement concernées. Parce que ceux qui disaient "Non mais moi j'atteins 10 ans en avril 2019, je fais quoi ?!" » (entretien n°2)

8.3. COLLABORATION ENTRE LES ACTEUR-ICE-S DU GROUPE DE SUIVI

Je décrirai ici les collaborations, coalitions, relations et plus généralement les interactions entre les acteur-ice-s du groupe de suivi.

Avant d'aborder les relations entre les acteur-ice-s issus du groupe de suivi évoquées lors des entretiens, un rappel bref de la contextualisation politique et historique aide à mieux comprendre les schémas de relations de confiance et/ou de méfiance entre les acteur-ice-s. Le cadre contextuel et politique et juridique en Suisse envers les personnes migrantes étant restrictif et légaliste (Fakhoury, 2018, p. 121 ; p. 107), il implique une division historique entre les acteur-ice-s issu-e-s de la société civile, ayant défendu les droits des personnes migrantes en Suisse, et les administrations cantonales et fédérales qui se doivent d'appliquer le cadre législatif en ce qui concerne le droit des étranger-ère-s et plus précisément les bases légales concernant la régularisation « pour cas d'extrême gravité ». Néanmoins, l'attitude relativement constante de l'exécutif genevois réticent à expulser des sans-papiers, que ce soit pour des raisons de non volonté pure ou pour des raisons logistiques (Fakhoury, 2018, p. 69 ; p. 107) a permis l'émergence d'une forme « d'activisme municipal » et plus généralement « d'un « tournant local » autour de cette population. Elle a abouti à la collaboration entre les acteur-ice-s issus de la société civile et les institutions cantonales à travers la création de l'opération Papyrus, dans le but d'atténuer le cadre législatif restrictif et légaliste (Fakhoury, 2018, p. 121).

Ces acteur-ice-s n'avaient pas tous et toutes le même « cadre d'action » (Lascoumes et le Galès, 2018) en raison de leur appartenance à un groupe social/institution particulier et plus

généralement portaient des représentations différentes du « candidat régularisable ». Cela a pu induire des problèmes au niveau de leurs relations durant la mise en œuvre de l'action publique.

Selon les représentant-e-s associatifs issus du groupe de suivi, les relations entre elles/eux et les autres acteur-ice-s étaient différentes d'une personne à une autre. Cependant ils/elles ont souligné qu'il y avait généralement une relation de grande confiance avec les syndicats, l'OCIRT et le BIE, notamment en raison d'objectifs, intérêts et représentations similaires concernant les personnes sans statut légal au sein du canton de Genève. Concernant les relations avec l'exécutif genevois et l'OCPM, le processus de négociations aboutissant à l'opération Papyrus a permis aussi l'instauration d'une grande confiance selon les représentants associatifs :

« C'est que quand enfin dans ces réunions-là, c'est une sorte de front uni genevois qui arrive, où l'OCPM, l'OCIRT, les assoc', la politique, tout le monde est aligné sur une ligne. Puis on dit "c'est ça la position de Genève" " C'est pas nous assoc' qui disons "c'est comme ça que ça va se passer" Et c'est complètement différent évidemment comme posture » (entretien n° 4)

« Je veux dire, à un moment donné, on a préparé tout ça ensemble, jusqu'au moindre détail, au niveau cantonal. J'étais assez confiante. Et puis, pour être claire, on n'aurait jamais (...) on n'aurait pas lancé les gens dans ces procédures là si on n'avait pas un niveau élevé de confiance. » (entretien n°2)

Il est nécessaire d'indiquer ici que les relations entre les acteur-ice-s associatif-ve-s et l'administration cantonale s'occupant du domaine de la population et des étrangers a évolué tout du long de la mise en œuvre, notamment en raison de la création du « secteur protection ». D'autres facteurs en dehors des changements structurels et/ou d'interlocuteur-ice-s peuvent être évoqués, notamment l'évolution de l'appréciation des « cas de figure particuliers ».

Plusieurs divergences ont émergé dans le groupe technique sur l'appréciation de « cas de figure particuliers », en raison de représentations différentes (notamment autour de l'approche constructiviste et conséquentialiste de l'illégalité (Fakhoury, 2018, p.11) autour des « preuves recevables » et plus généralement des critères objectivés. Ces éléments de divergence seront plus longuement abordés dans la troisième partie sur l'évolution des critères Papyrus.

La relation entre les acteur-ice-s associatifs et syndicaux entre eux et elles au sein du groupe de suivi était très bonne pour plusieurs raisons : ils/elles collaborent depuis longtemps, possèdent la même approche constructiviste de l'illégalité (Fakhoury, 2018, p. 44). En résumé, ils/elles ont des intérêts, des valeurs et des représentations communes (Lascoumes et le Galès 2018).

La relation entre les acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales au sein du groupe de suivi et l'administration fédérale était plus complexe puisque d'une part, un seul des représentants associatifs et syndicaux faisait partie de la « délégation genevoise » qui venait rencontrer l'exécutif et l'administration fédérale. Ceci a induit une relation ténue entre les membres associatifs et syndicaux et le niveau de gouvernance fédéral. D'autre part, il faut souligner également la grande confiance des associations envers l'exécutif fédéral en raison des négociations mises en œuvre durant plusieurs années. De plus, les associations et les

syndicats ont construit durant le processus de négociations un argumentaire suffisamment convainquant pour l'exécutif fédéral. Celui-ci présentait cette action publique comme n'étant ni une amnistie, ni une régularisation humanitaire, ni une régularisation en lien avec le travail, mais une régularisation basée sur le cadre légal préexistant (une régularisation au cas par cas). Des mesures d'accompagnement y ont été associées afin d'éviter l'appel d'air et la dépendance financière des personnes nouvellement régularisées. Une des représentantes du milieu associatif déclare à ce propos :

« Moi, j'étais sûre qu'on avait développé des arguments assez convaincants que, par ailleurs, la manière dont on avait préparé cette opération, qui est encore une fois c'était tout sauf une amnistie, enfin on proposait quand même des choses très nouvelles en termes de processus de ce type-là, parce qu'évidemment, tout le monde dit "régularisation collective." Tout le monde s'imaginer le truc où tu te pointes à la préfecture un matin à 6h et tu sors à 7h avec un permis. Voilà, c'est ça un peu ou les amnisties à l'espagnole (...) Enfin c'est ça que les gens ont comme représentations mentales. Et puis voilà, nous, on avait préparé quelque chose qui ne ressemblait en rien à ça. Avec, avec plein d'éléments très structurés, très proche du cadre légal qui était celui dans lequel on était. » (entretien n°2)

Un dernier élément intéressant concerne l'appréciation de certains critères pré-papyrus durant les négociations entre la délégation genevoise et le SEM. L'attitude des institutions cantonales envers le critère de l'intégration ne s'alignait alors pas sur celle de certains représentants du SEM, ce qui a étonné l'acteur associatif présent lors des négociations. Ceci démontre la nécessité de la construction d'une défense commune cantonale de l'opération Papyrus :

« Avant, ce n'était pas rare que les autorités demandent les carnets scolaires des enfants des adolescents. Dans l'évaluation de l'intégration des choses comme ça. Puis très clairement, dans l'opération Papyrus, on a dit ça, c'est fini quoi ça... Et puis les autorités [cantonales] ont aussi admis que un, ça avait aucune valeur probante, c'est pas parce que vous êtes mauvais élève. Vous pourriez pas être- [assez bien intégré] Voilà [rit]. Et puis, cette discussion a surgi au SEM, parce que quelqu'un au SEM aurait voulu qu'on continue à demander des... Et puis je m'apprêtais à argumenter. Puis je n'ai pas eu le temps, parce que plusieurs intervenants, [dont deux représentant.e.s de l'OCIRT et de l'OCPM] bref tout le monde leur est rentré dans le lard, de manière tellement frontale [tape des mains] en disant que c'était exclu, etc. que moi je suis restée en retrait. Puis je me suis dit que j'ai rien à dire dans cette affaire et... et le SEM a reculé sur cette question. Et voilà, plus personne n'a parlé de cette condition, quoi. » (entretien n°2)

Les relations entre le BIE et les autres acteur-ice-s issu-e-s du groupe de suivi étaient généralement bonnes aussi. Les représentants du BIE disposaient au début de la politique publique d'une relation assez forte avec l'OCPM puisqu'ils dépendaient du même département, celui de la Sécurité et de l'Économie de M. Maudet. Il faut tout de même nuancer ici que les possibilités de conflits étaient atténuées par le fait que ces deux institutions n'avaient pas le même mandat.

Les relations entre l'OCPM et les autres acteur-ice-s du groupe de suivi n'ont pas toujours été bonnes, notamment en raison de la méfiance découlant du contexte politique et historique autour de la question des personnes sans-papiers au sein de la société civile. Un représentant de l'OCPM déclare à ce propos :

« Mais je dirais que j'ai vraiment travaillé très très dur pour établir un lien de confiance. Ce qui n'est pas facile parce que la méfiance est quand même très très ancrée. Et puis, dès qu'on n'est pas d'accord sur tout, on revient à des bases de méfiance. Dès que je dis non parce que je dis jamais non de gaieté de cœur, je dis toujours non pas par idéologie, mais parce que le cadre ne me permet pas de dire oui. » (entretien n°7)

8.4. ÉVOLUTION DES CRITÈRES PYPYRUS

Je chercherai à voir comment les critères Papyrus tels qu'objectivés dans la conceptualisation de l'action publique ont évolué au cours de la mise en œuvre de l'opération. Il a été montré plus haut que les critères Papyrus consistaient en une objectivation des art. 31 OASA et 30 al. let b. à travers les travaux de Vallier (2016) et Fakhoury (2018). En partant du cadre légal, qui délimitait une certaine « représentation » du migrant « régularisable », nous verrons en quoi la mise en œuvre et les représentations des acteur-ice-s du groupe de suivi ont déployé le peu de marge d'appréciation possible vers un assouplissement, un durcissement et/ou de maintien des critères objectivés.

8.4.1. INTÉGRATION (LANGUE ET DURÉE DE SÉJOUR)

Le premier critère requis dans le cadre de l'opération Papyrus était celui de l'intégration, objectivé à travers le niveau de langue requis (A2) et la durée de séjour fixée à 10 ans pour les personnes célibataires et 5 ans pour les familles au début de la mise en œuvre. Il est nécessaire de rappeler le caractère ambigu de la notion d'intégration au sein de la loi, pouvant être comprise comme un « droit-devoir » de la personne migrante au sein de l'art. 2 et 3 OIE, et que la jurisprudence fait clairement basculer dans une direction de « devoir » pour la personne. En particulier dans le cadre de la « régularisation pour « cas d'extrême gravité », l'intégration devra revêtir « un caractère exceptionnel » (Vallier, 2016, p. 9), ce qui implique qu'une personne doit prouver qu'elle est intégrée de manière « exceptionnelle » au sein du domaine professionnel et social. Pour une intégration exceptionnelle « professionnelle », le TAF exige que la personne ait « acquis en Suisse des connaissances ou des qualifications si spécifiques que seule la poursuite de son séjour en ce pays pourrait lui permettre de mettre en œuvre » (TAF C-6255/2013, consid. 5.2.4 cité par Vallier, 2016, p. 9). Il est nécessaire de rappeler ces éléments généraux issus du cadre légal afin d'avoir en tête la « représentation » du migrant « régularisable » pour « cas d'extrême gravité » au sein de la législation fédérale initiale, afin de voir si ces éléments sont repris ou non à la fin de la mise en œuvre Papyrus ou non.

Le troisième élément provenant du cadre juridique repris dans l'objectivation des critères pour l'opération Papyrus est le niveau de langue qui peut être plus ou moins élevé selon les cantons. À Genève, le niveau A2 à l'oral est requis dans la loi initiale, et dans le cadre de Papyrus, il fallait en plus transmettre une attestation provenant d'institutions qualifiées par l'exécutif cantonal. Concernant la durée de séjour, la jurisprudence a été respectée comme indiqué plus haut (10 ans pour les personnes seules et 5 ans pour les familles avec enfant-e-s).

Concernant la durée de séjour, il faut tout d'abord indiquer que l'instauration de la durée de séjour de dix ans minimum a changé totalement la donne pour les personnes célibataires puisqu'elle a permis de les faire « rentrer » dans la catégorie du/de la « migrant-e

régularisable ». Il en va de même pour les familles avec les enfants en bas-âge (séjour de cinq ans minimum pour les familles avec enfants scolarisés). Avant l'opération Papyrus, il était très difficile pour une personne seule de déposer une demande de régularisation ou pour les familles avec des enfants en bas-âge et qu'elles soient acceptées selon une des représentantes du milieu associatif :

Et puis oui bien sûr, il y a les critères, notamment les personnes célibataires, sans enfant ici, qui pour lesquelles enfin c'était à peu près impossible d'obtenir une régularisation avant, qui aujourd'hui peuvent. Pour autant qu'elles rentrent dans les critères très stricts et qui restent ceux qui ont été posés. Ils arrivent à régulariser leur situation de la même manière pour les familles qui ont des enfants en âge scolaire, alors qu'avant, c'était vraiment que les familles avec enfants adolescents, Donc voilà, c'est ces deux choses-là qui demeurent, qui font que ça a quand même durablement changé la pratique des régularisations. » (entretien n°1)

Il faut cependant nuancer que durant la mise en œuvre de l'opération, le critère de durée de séjour requis était de cinq ans dès lors qu'une des personnes de la famille l'avait atteint au sein des familles avec au moins un-e enfant-e scolarisé-e. Il était alors possible pour un enfant n'ayant pas encore atteint l'âge d'accès à la scolarité d'être régularisé puisque l'un de ses frères/sœurs remplissaient le critère. Ce critère de cinq ans minimum tenait compte de la conceptualisation d'une meilleure « intégration » pour les familles à travers la scolarisation de leur enfant-e selon la jurisprudence fédérale rapportée par la représentante du SEM :

« Après, on s'est dit sur les familles, les familles, il y a des enfants scolarisés, les enfants. Ils sont peut être nés en Suisse, Ils n'ont connu que cette scolarisation-là, en Suisse, ils parlent français, C'est eux qui traduisent pour les parents, il y a une intégration qui se fait déjà beaucoup plus vite à travers les enfants, ne serait-ce que les contacts que les parents ont avec les autorités scolaires, avec le parascolaire, avec les activités sportives des enfants, etc. Donc, pour là, on s'est dit on peut être plus souple sur la durée du séjour parce que l'intégration se fait plus vite par le biais des enfants. » (entretien n°10)

Néanmoins, à la fin du programme Papyrus, ce critère d'une durée de séjour de cinq ans minimum a été durci par l'administration fédérale : Il faut actuellement que l'ensemble des membres de la famille aient passé au minimum cinq ans en Suisse dès lors qu'il y a un-e enfant-e scolarisé-e afin d'éviter « un appel d'air » d'enfant-e-s en très bas âge provenant du pays d'origine. Le discours d'un des représentant-e-s de l'OCPM l'explique :

« Et là on m'a dit "ouais, mais attendez, il y a un souci, c'est qu'il n'y a pas d'exigences, que l'enfant ait 5 ans de séjour". Donc il faut juste que l'enfant soit scolarisé. Donc ce qu'il s'est passé, c'est qu'il y a beaucoup de parents qui avaient leurs enfants au pays parce que c'est une pratique très courante pour beaucoup de communautés où les parents bossent. (...). Et bah là, ils ont, ils entendent ça, ils disent "OK", ils font venir leur même à la rentrée de septembre (...) Donc ça crée un appel d'air. On a dit "qu'est ce qu'on peut faire pour éviter l'appel d'air ?" (...) Ils [le SEM] ont tout de suite dit "stop" en disant "non, il faut que l'enfant soit scolarisé, mais il faut qu'il soit arrivé avant le 21 février 2017", date de l'annonce Papyrus. Donc là, on avait une date butoir. » (entretien n°7)

De plus, la situation des personnes mineures proches de la majorité a été durcie selon un représentant associatif :

« Pour les jeunes qui sont à l'orée de la majorité, c'est devenu un peu plus délicat. Par exemple, un jeune qui serait arrivé à l'âge de seize ans et qui maintenant, cinq ans après, a 21 ans, il faut qu'il

soit toujours en formation. Il faut prouver que sinon il ne peut pas être intégré et avoir aussi une famille de qualité. Petit durcissement, mais ça reste des critères objectifs. » (entretien n°1)

Durant la mise en œuvre de l'opération est apparue une « marge d'appréciation » mineure mais possible sur l'interprétation du critère de la durée de séjour qui se devait être continu. La majorité des personnes issues du groupe de suivi ont été assez critiques sur la nécessité d'application du séjour continu qui revêtait un caractère arbitraire selon les situations rencontrées. Le propos d'un représentant de l'administration cantonale explicite ce caractère « arbitraire » du séjour continu sur l'intégration du candidat à la régularisation :

« La question du séjour continu elle est discutable parce que ce n'est pas parce que quelqu'un interrompt son séjour; quelqu'un qui partirait une année dans son pays, mais qui a passé dix ans avant, dix ans après. Ou, disons, cinq ans avant, cinq ans après, il y a quand même dix ans de séjour, Il y a eu une interruption au milieu elle s'est pas désintégré, si on peut dire au milieu. »
(entretien n°7)

Un accord a été trouvé entre l'administration fédérale et l'ensemble du groupe de suivi (des institutions cantonales et de la société civile), à savoir celui d'accepter les interruptions de séjour jusqu'à douze mois afin de permettre à certains cas de remplir les critères de l'OP. Il n'en reste pas moins que certains cas particuliers peuvent relever de l'arbitraire selon le représentant de l'OCPM :

Je viens d'avoir un cas qui est pas un Papyrus, mais qui aurait pu se poser dans Papyrus, une famille qui est repartie au Brésil après sept ans en Suisse. Ils ont fait quatre ans au Brésil. Et puis ils sont revenus pendant encore sept ans et là il y a eu des procédures, etc. Donc en plus, le séjour était au bénéfice des procédures en cours. Donc quatorze ans d'intégration avec quatre ans au Brésil et on leur dit "non une interruption de quatre ans au Brésil", réintégration au Brésil. (...) Et là, on voit que c'est, la femme du couple. Elle est bolivienne, elle est pas du Brésil elle est avec son mari brésilien donc elle n'est pas retournée en Bolivie depuis 19 ans. Et là, on lui demande de repartir au Brésil qui n'est pas son pays, ou en Bolivie, où elle a quitté depuis 19 ans. Donc il y a quelque chose d'absurde au niveau de l'intégration. Elle a fait toute son adolescence en Suisse, son cycle et tout, enfin ici. Et puis maintenant on lui dit "le Brésil n'a pas marché, non, vous retournez au Brésil." » (entretien n°7)

Le critère de l'intégration à travers le niveau de langue A2 à l'oral permet de lui donner un caractère objectivable selon la plupart des acteurs du groupe de suivi, y compris les associations :

« S'arrêter sur le critère de la langue [insiste] comme étant un des seuls critères autour de la question de l'intégration qui soit objectivable, par opposition à "je trouve qu'il est bien intégré, je trouve qu'il est pas bien intégré". Moi personnellement, je trouve ça excessivement subjectif, puis, disons, et encore maintenant, les éléments que les autorités tendent à considérer comme étant des preuves de bonne ou de mauvaise intégration, c'est des choses que moi je trouve particulièrement peu convaincantes. » (entretien n°2)

Le critère de la langue objectivé comporte néanmoins des limites quand on prend en compte par exemple la situation de certaines personnes sans statut légal, par exemple celui des femmes philippines, qui bien que constituant un groupe très représenté au sein de

l'étude Parchemins (20%)²⁴ (Ferro-Luzzi, Refle et al., 2023, p. 7), n'étaient pas prises en compte avant l'opération papyrus en raison de leurs difficultés à atteindre un niveau de langue suffisant pour pouvoir déposer une demande de régularisation qui serait susceptible d'être acceptée par l'administration cantonale et fédérale. Ce sous-groupe de la population des travailleur-euse-s sans-papier durablement installé à Genève étant le deuxième groupe majoritaire des personnes sans-papiers au sein de l'échantillon de l'étude Parchemins, ce qui peut esquisser à l'échelle cantonale leur grand nombre, elle constituait pour les acteur-ice-s de la société civile la « représentation-type » du groupe « prioritaire » puisqu'avant Papyrus, il était difficile d'obtenir pour ces femmes des régularisations pour « cas d'extrême gravité » notamment en lien avec le critère d'intégration au niveau de la langue qui n'était pas totalement rempli :

« Après, il y a, même là, avec la langue, il y a évidemment des capacités d'apprentissage qui sont différentes en fonction du parcours de vie, du parcours scolaire, de l'apprentissage de base que les gens ont pu ou ont parfois pu avoir. Mais par exemple, autour de ça, bah nous, on a amené au CSSI particulièrement la préoccupation autour des femmes philippines, qui étaient un des groupes dont on savait qu'ils sont parmi les plus précaires parce qu'elles sont à demeure chez les employeurs, etc. Et puis qu'on voulait vraiment [insiste] pouvoir inclure dans cette, dans cette opération, parce que c'était un des groupes pour lesquels on avait vraiment des difficultés à obtenir des régularisations auparavant. » (entretien n°2)

Les associations et syndicats ont donc lors du processus de négociations démontré la limite du critère de la langue pour cette population-là en particulier, en amenant un argument « pragmatique » : celui des conditions de travail particulièrement précaires de ce sous-groupe. Ces conditions rendaient impossible pour elles d'obtenir un niveau A2 en français (à l'oral) puisque d'une part elles travaillaient majoritairement à demeure au sein de ménages anglophones et d'autre part ne disposaient pas de suffisamment de temps pour obtenir une « intégration sociale » suffisamment poussée, requise dans l'art. 31 OASA (Vallier, 2016, p. 10) :

Et puis là, nous, on a pu amener avec succès l'idée que pour ces personnes-là, qui étaient à demeure [insiste], chez des employeurs anglophones, qui bossent six jours sur sept, voire sept jours sur sept, qui ne peuvent pas disposer librement de leur temps pour aller suivre des cours et puis etc. Et puis surtout qui sont dans un milieu 100 % anglophone, (...) Qu'on pouvait juste pas [insiste] décemment leur demander un même niveau de français que des gens qui sont actifs dans d'autres secteurs ou dans d'autres milieux. (entretien n°2)

Afin de résoudre cette problématique, l'administration fédérale en accord avec les institutions cantonales et les acteur-ice-s de la société civile a introduit la « notion de conditionnalité » afin de pouvoir inclure ce sous-groupe dans le programme d'action publique. Il est nécessaire de préciser ici que cette notion existe déjà dans la loi. Cette conditionnalité ne va pas à l'encontre du cadre législatif puisqu'elle respecte le principe de proportionnalité, autrement dit la pesée des intérêts concernant la conformité de certains critères ou pas. Le fait que l'ensemble des autres critères étant souvent rempli pour cette

●
²⁴ Elles font respectivement parties pour les femmes d'Asie du Sud-Est (20%) de l'ensemble de l'échantillon. Le premier groupe majoritaire est celui des femmes d'Amérique du Sud (64%) de l'ensemble de l'échantillon. Le tableau récapitulatif le profil-type des personnes ayant participé à l'Etude Parchemins est disponible au sein de l'annexe du travail.

population permet une « marge d'appréciation » à travers ce « principe de conditionnalité » rapporte la représentante du SEM :

« Alors ça c'est une marge de manœuvre qu'on a, que nous avons nous, au niveau du SEM. (...) Les dossiers des Philippines où on a mis le curseur assez bas sur les connaissances linguistiques puisque dans le cadre de l'examen, on s'est rendu compte qu'il y avait un certain nombre de ces ressortissants, pas que, mais surtout qui ne maîtrisaient pas du tout la langue française, pas au niveau A2. (...) On s'est dit est-ce que ce seul critère-là va faire échouer la possibilité de régulariser les conditions de séjour ? Alors il y a un principe qui est fondamental en droit, c'est le principe de la proportionnalité, donc la pesée des intérêts, etc. Et on s'est dit "Bon. Est-ce que le simple fait qu'une Philippine qui est en Suisse depuis 16 ans, dont les connaissances linguistiques n'atteignent pas le niveau A2 mais qui travaille, qui n'a jamais été dépendante de l'aide sociale, qui n'a pas de dettes, qui se comporte convenablement, c'est à dire qui n'a jamais été contrôlée, pas de casier. Est-ce que ce fait qu'elle n'ait pas encore totalement atteint de niveau A2 va faire échouer tout le processus ?" Et là on a été relativement souple. Et puis on a dit "OK. On passe la barrière, c'est à dire que l'on octroie le permis, mais on le conditionne". Et on le conditionne au suivi d'un cours de langue française dans le but d'obtenir ce fameux niveau A2. » (entretien n°10)

Plus globalement, le critère de l'intégration a posé problème dans son « appréciation concrète » pour les « cas particuliers » ne correspondant pas à l'objectivation du critère durant l'opération. Néanmoins, il faut souligner que l'objectivation de ce critère à travers le niveau de langue et la durée de séjour a permis de grandement réduire « la marge de manœuvre », plus généralement « le pouvoir discrétionnaire » (Lascoumes et le Galès, 2018) des agent-e-s administratif-ve-s. Elle a donc représenté une « rupture » avec la pratique juridique de l'art. 31 OASA (Vallier, 2016).

Je conclus cette partie en confirmant la continuité du lien entre l'appréciation de la notion d'intégration au sein de la mise en œuvre Papyrus et sa conceptualisation objectivée telle que discutée par Fakhoury (2018) « L'intégration, (...) conçue par l'opération Papyrus illustre non seulement la contrainte exercée sur les négociateur-ice-s par le « principe de réalité mais aussi la stratégie de négociations adoptée par les acteurs cantonaux. Ces derniers n'ont réformé ni la loi, ni les critères de régularisation, parce qu'ils n'en avaient pas la possibilité. Il n'était pas envisageable de déconstruire entièrement l'illégalité. Les négociateurs ont donc cherché à réduire la vulnérabilité des requérants à la régularisation face aux autorités. C'est pourquoi, ils ont insisté sur la réduction de la marge discrétionnaire des autorités. Dans cette optique, les critères de la durée de séjour et de la maîtrise de la langue sont apparus comme les seuls indices objectifs et certifiables d'intégration, à l'inverse des indicateurs de relations sociales, moins tangibles. » (ibid., p. 100).

Autrement dit, la stratégie « pragmatique » des acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales sur le critère de l'intégration objectivé à travers la langue et la durée de séjour n'a pas évolué durant la mise en œuvre. Quant à l'introduction du principe de conditionnalité par l'administration fédérale au sein de la mise en œuvre, elle était du second ordre ; « discrétionnaire », puisqu'elle a permis de résoudre les limites du critère objectivé en permettant aux acteur-ice-s du groupe de suivre de « recadrer » l'action publique à travers « les normes secondaires d'applications » (Lascoumes et le Galès, 2018, p. 36).

8.4.2. RESPECT DE L'ORDRE JURIDIQUE

Le critère du respect de l'ordre juridique était objectivé au sein de Papyrus à travers l'absence de condamnation pénale (casier vierge) tout en ne tenant pas compte d'une condamnation pour séjour illégal (Genève 2017, p. 2 cité par Fakhoury 2018, p. 103) au vu du caractère « consubstantiel » de celui-ci, liée au statut d'illégalité de séjour même du migrant. Cependant au sein de la mise en œuvre, plusieurs éléments d'ordre « discrétionnaire » ont été nécessaires afin de « recadrer » en particulier les « normes d'interprétations » autour du critère du respect de l'ordre juridique.

Premièrement, concernant la condamnation pour séjour illégal, le représentant du CCSP indique qu'une seule condamnation a été acceptée lors des négociations au sein du groupe de suivi politique et technique :

« Et justement, là aussi négociations, mais si la personne a déjà eu un contrôle, on ne peut pas lui reprocher. Elle a une inculpation pour séjour illégal et c'est normal. C'est consubstantiel à son état. Et ils ont accepté que une fois oui, deux fois non. » (entretien n°1)

Deuxièmement, en plus de l'inculpation potentielle pour séjour illégal, il en était de même en ce qui concerne la « condamnation » pour travail dissimulé, puisqu'une seule condamnation était acceptée. Un troisième élément a changé la donne au cours de la mise en œuvre : plusieurs cas de condamnations pour délits mineurs. Ils ont rendu nécessaire un « recadrage sur les « normes de résolution de conflits et de négociations » (Lascoumes et le Galès, 2018, p. 36). Suite à des interactions entre les administrations cantonales et fédérales, ces cas ont été « sortis » de Papyrus et ont été traités par l'administration fédérale en tant que « cas de rigueur classiques » en tenant compte le « principe de réalité », en utilisant l'instrument juridique de la « proportionnalité », comme l'explique le représentant de l'OCPM :

« Toutes ces petites infractions qui peuvent donner lieu à des condamnations, mais qui ne notent pas forcément un comportement délictuel répété. Là, on a fait ce qu'on appelle. On les a sortis de Papyrus, ils étaient officiellement pas Papyrus parce qu'il fallait avoir un casier judiciaire vierge. Sauf infraction pour séjour illégal. Donc là, c'était des règles strictes. On ne pouvait pas être dans Papyrus si on avait une infraction. LCR. On les a sortis de Papyrus. Mais [une des représentantes du SEM] nous disait "Vous m'envoyez le dossier quand même. Et on traite en marge de Papyrus, mais on le régularise quand même en cas de rigueur classique." Mais qui pour une infraction mineure, ce qu'on appelait des infractions bagatelles. On les envoyait à Berne qui les régularisait. Donc là aussi le SEM : approche pragmatique. De dire : "Et on va pas juste discriminer enfin juste arrêter de régulariser quelqu'un pour un truc qui n'est pas grave". Donc ça c'était des ajustements qu'on a fait, mais tout le long, mais on continue à faire des ajustements, c'est permanent. » (entretien n°7)

8.4.3. INDÉPENDANCE FINANCIÈRE (SITUATION PROFESSIONNELLE ET FINANCIÈRE)

Le critère de l'indépendance financière (en lien avec la situation d'emploi) a été peu objectivé au sein de l'opération Papyrus. Il y a eu néanmoins une adaptation concernant les dettes non autorisées dans la loi, mais qui dans le cadre de Papyrus ont été acceptées jusqu'à 10'000 CHF avec l'obligation de mesures d'accompagnement de désendettement (Fakhoury, 2018, p. 100). Cet accompagnement s'est fait à travers l'association Caritas. Cette

autorisation temporaire d'un découvert en plus de la possibilité d'obtenir un permis de séjour sans l'accord préalable de l'employeur-euse a conduit à un processus de « décriminalisation » de la personne sans statut légal (ibid., p.102) contrairement à la loi fédérale. Dès lors l'opération Papyrus a adopté une vision humanitaire qui envisage le travailleur sans-papiers comme étant « vulnérable » à l'exploitation salariale et donc digne d'être protégé à travers les droits humains. Cette vision du critère d'indépendance financière complexifie la « logique du mérite » (Van Oorschot, 2000 ; 2005 ; 2008) puisque les travailleur-euse-s sans-papiers ne sont pas uniquement vus à travers leur contribution à l'économie genevoise. Dans le cadre de ce critère, il y a donc une double vision du/de la « migrant-e régularisable » : celui du/de la migrant-e « méritant-e, intégré-e » et celui du/de la migrant-e « vulnérable ».

Néanmoins, la préservation d'objectivation des critères post-Papyrus est venue avec certains assouplissements et durcissements de critères. Certains acteur-ice-s du groupe de suivi au niveau administratif (OCPM) ont ressenti le besoin de durcir certains critères afin d'avoir une exécution du cadre législatif cohérente avec les autres cantons et ont amené un argument sur la question de « l'égalité de traitement » avec d'autres personnes migrantes :

« Je trouve pas que c'était excessif la façon de recadrer. Papyrus était vraiment une porte très grande ouverte. Et puis à long terme, on ne peut pas fonctionner comme ça. Il y a des choses qu'on doit par égalité de traitement avec d'autres, d'autre migrants. On doit redéfinir un cadre qui est toujours extrêmement large par rapport aux autres cantons je veux dire ça n'a rien à voir. (...) Pour avoir un truc qui tienne à long terme en fait. » (entretien n°10)

8.5. BILAN DE L'OPÉRATION PYPYRUS ET DE SA MISE EN ŒUVRE

De nombreux éléments concernant le bilan de l'action publique seront abordés à travers le regard et le vécu des acteur-ice-s du groupe de suivi. Je présenterai d'abord le bilan par organisation. D'abord à travers le corpus documentaire concernant le bilan officiel des organisations, puis je décrirai quelques éléments du bilan personnel des acteur-ice-s du groupe de suivi que j'ai pu avoir lors des entretiens.

8.5.1. BILAN DES ASSOCIATIONS ET SYNDICATS

Le bilan des institutions et associations et syndicats sera présenté avec certains éléments illustrés à partir des entretiens d'acteur-ice-s du groupe de suivi, dont le bilan personnel vis-à-vis de l'opération peut différer du bilan de leur institution.

Le bilan des associations et syndicats a fait l'objet d'un communiqué de presse (21 février 2020) qui relevait plusieurs éléments. Le premier élément évoqué, pour eux prioritaire, était l'acquisition de droits par des personnes nouvellement régularisées leur permettant de sortir de situations précaires provenant des conditions de vies liées à leur statut illégal (logement insalubres, inaccessibilité à une formation, exploitation au travail, disparition du risque d'expulsabilité et d'acquisition de droits juridiques). C'est un élément capital pour les associations et syndicats puisqu'il permet de combattre de manière globale et transversale les difficultés auxquelles les personnes sans statut légal font face :

« L'opération Papyrus a encouragé de très nombreuses personnes à s'adresser aux associations et aux syndicats partenaires pour faire part de leur situation. Ces personnes, qui n'avaient parfois jamais eu de contact avec le réseau associatif auparavant, ont contribué à faire la lumière sur de nombreuses situations d'abus dont elles étaient victimes – dans le domaine du travail, du logement, ou d'autres formes d'exploitation. Ainsi, même si toutes n'ont pas pu régulariser leur situation, elles ont trouvé du soutien dans les démarches pour défendre leurs droits » (entretien n°7)

Deuxièmement, ils ont mis en avant la collaboration « multi-niveaux » (Hooges et Marks, 2010 ; Bache et al. 2016) entre les différents acteur-ice-s du groupe de suivi à travers un « dialogue constant et à l'état d'esprit constructif ». Cette gouvernance qui a permis de déployer l'opération Papyrus avec « succès » devrait être « conservée et étendue à d'autres domaines ».

Troisièmement, ils relèvent les éléments positifs de la mise en œuvre. Dans un premier temps, la procédure de régularisation simplifiée basée sur des critères objectifs et transparents a permis d'assurer une sécurité juridique et la confiance des bénéficiaires. Elle a aussi eu l'avantage de comporter un pourcentage de refus moindre (1% en 2020) grâce à un filtrage réussi des demandes. Dans un second temps, la possibilité de pouvoir déposer une demande sans l'accord de l'employeur-euse a permis de sortir des personnes de situations d'exploitation et de vulnérabilité. Dans un troisième temps, la mise en lumière de situations d'abus via l'ouverture des permanences a permis aux personnes sans statut légal d'accéder facilement au réseau associatif et syndical. Et dans un quatrième temps, la prise de conscience progressive des employeur-euse-s du secteur de l'économie domestique concernant leurs rôles et obligations a permis d'améliorer les conditions de travail pour les personnes régularisées ou non. Ce constat, partagé par l'OCIRT, relève combien les conditions de travail de personnes au sein de la population genevoise en situation de légalité ou d'illégalité ont été améliorées :

« Dans le courant de l'opération, nous avons pu constater une prise de conscience progressive de la part des employeurs dans l'économie domestique quant à leurs obligations en tant qu'employeurs. Cette meilleure compréhension de leur rôle en tant qu'employeur, couplée aux démarches entreprises avec l'aide des syndicats afin de récupérer parfois de très importants arriérés de salaire, entraîne une amélioration des conditions de travail pour de nombreuses personnes actives dans ce secteur, qu'elles soient régularisées ou non. » (Bilan final des associations et syndicats, 2020).

Quatrièmement, ils ont décrit les deux principales difficultés qu'ils ont rencontrés durant la mise en œuvre. D'abord les critères objectivés sont restés stricts empêchant les personnes issues de l'asile, ou des personnes n'atteignant pas l'ensemble des critères d'accéder à la régularisation. Ensuite, cette situation a conduit certaines personnes à se tourner vers d'autres mandataires véreux-ses qui ont profité de leur situation de vulnérabilité. Ces mandataires leur ont extorqué de l'argent « en leur faisant miroiter une possibilité de sortir de la clandestinité » alors qu'ils savaient qu'ils n'allaient pas obtenir une régularisation.

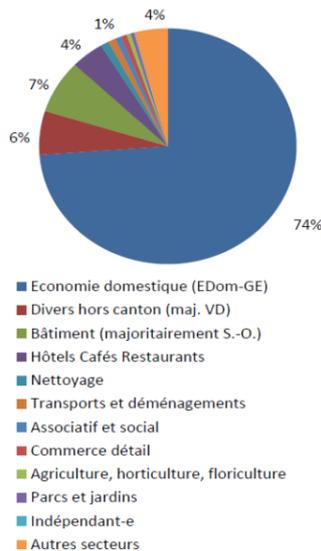
Cinquièmement, ils soulignent un bilan généralement positif autour d'une politique de régularisation « plus simple et plus juste » et qui ne comporte pas de conséquences négatives pour la collectivité genevoise. Ce cinquième élément formulé d'une manière « rationnelle » et « pragmatique » s'inscrit bien dans le cadrage d'une politique publique « socio-

économique » (Spencer et Delvino, 2019, p. 36) mise en avant par l'exécutif genevois, puisque le bénéficiaire principal de l'opération Papyrus doit être avant tout la collectivité genevoise, et non seulement les personnes nouvellement régularisées à travers Papyrus.

8.5.2. BILAN DE L'EXÉCUTIF GENEVOIS OFFICIEL

Au niveau officiel, deux bilans, un provisoire et un définitif ont été communiqués par l'exécutif genevois. Le premier bilan datant du 20 février 2018 (un an après l'institution du dispositif) et le second datant du 21 février 2020 (trois ans après). Le bilan provisoire visait à préciser l'objectivation des critères, soit leur durcissement et/ou assouplissements dès le 1er janvier 2019. Ensuite ce bilan a indiqué que dispositif de « Ménage Emploi » serait maintenu comme mesure d'insertion, ainsi que les mesures d'accompagnement comprenant l'usage du formulaire d'annonce de l'OCIRT (indépendamment de l'accord de l'employeuse) et les contrôles du marché de travail en cas de suspicions de situation abusives.

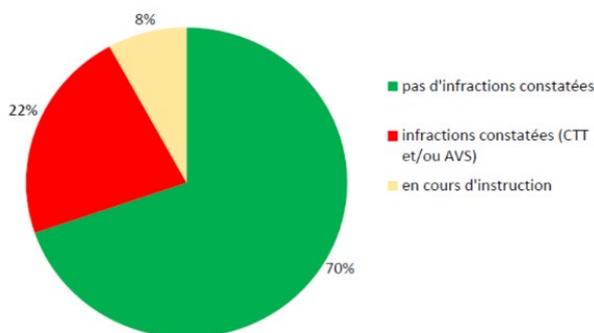
Figure 4 : Répartition de l'ensemble des dossiers reçus selon le secteur d'activité (2848 employeurs)



Au niveau des données du bilan final de l'exécutif cantonal²⁵ sur les contrôles du marché de travail, trois figures ont été établies.

Le premier concerne la répartition de l'ensemble des dossiers reçus selon le secteur d'activité. Nous pouvons observer ici que la grande majorité des dossiers proviennent de l'économie domestique (74%). Se suivent ensuite de très près les secteurs du bâtiment (7%), divers (6%), hôtels, cafés, restaurant (4%). Cela permet de confirmer une nouvelle fois que le « destinataire-cible » de Papyrus était une personne travaillant au sein de l'économie domestique.

Figure 5 : Répartition de l'ensemble des dossiers reçus selon les infractions constatées

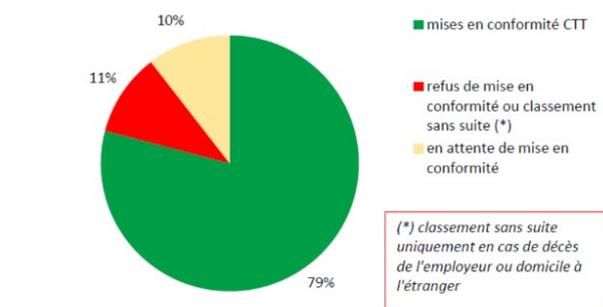


Le second a ciblé uniquement les dossiers de personnes travaillant au sein de l'économie domestique et le taux d'infractions constatées ou non. La majorité des dossiers inspectés par l'OCIRT (70%) était en conformité avec la loi, tandis que 22% ne l'étaient pas (201 dossiers). Au moment du bilan, 8% restant des 1834 dossiers étaient encore en cours d'instruction. En

²⁵ Communiqué de presse du DIN et du DCS (2020) « Opération Papyrus, bilan final et perspectives, 21 février 2020, en ligne : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final-perspectives> (consulté le 03.12.2023).

entretien, la personne travaillant à l'OCIRT a déclaré qu'il y avait encore des dossiers en cours d'instruction en 2023.

Figure 6 : Répartition des dossiers d'emploi domestiques dans lesquels des infractions au salaire minimum ont été constatés – selon la mise en conformité (201 dossiers au total).



Cette troisième figure décrit la proportion des dossiers du secteur de l'économie domestique se trouvant en situation d'infraction en ce qui concerne le respect du salaire minimum. Celui-ci renvoie ici aux directives émises dès 2005²⁶ sur le contrat-type de travail de l'économie domestique²⁷ et non au salaire minimum mis en place à partir du

mois de novembre 2020 suite à l'acceptation de l'initiative populaire « 23frs c'est un minimum ? »²⁸ (République et Canton de Genève, 2020). Ces données indiquent que la procédure a permis de mettre en conformité la majorité des dossiers (79%). Onze pourcents des dossiers ont essuyé un refus de mise en conformité par l'/les employeur-euse-(s) ou un classement sans suite s'est effectué suite au décès de l'/les employeur-euse-(s) ou en cas de domicile à l'étranger de l'/les employeur-euse-(s). Les 10% restant sont des dossiers toujours en attente de mise en conformité. S'appuyant sur le rapport d'évaluation externe de Ferro-Luzzi et al. (2019), l'exécutif genevois souligne le caractère largement positif de l'OP n'ayant pas induit d'appel d'air, l'impact favorable des mesures d'accompagnement et de la régularisation sur la déclaration aux assurances sociales et des relations d'emploi. De plus ils soulignent l'indépendance financière de la majorité des personnes nouvellement régularisés (0.8% seulement avaient eu recours à l'aide sociale). En avant dernier lieu, ils soulignent le caractère « pragmatique » de la politique publique concernant la situation des personnes sans statut légal et de la remise en ordre dans « la zone de non-droit de la clandestinité, porte ouverte à toutes formes d'abus et d'exploitation de la précarité » en particulier au sein de l'économie domestique et à la concurrence déloyale des personnes déclarées et à la « soustraction sociales de sommes importantes ». En dernier lieu, le caractère « pragmatique » souligne aussi la collaboration et concertation intense entre l'ensemble des acteurs concerné-e-s qui a apporté des gains non seulement pour les personnes nouvellement régularisées mais également pour l'ensemble de la collectivité.

²⁶ Contrat-type de travail avec salaires minimaux impératifs de l'économie domestique (CIT-EDom) (rsGE J 1 50.03) du 13 décembre 2011. Disponible en ligne sur : <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx> (consulté le 16 décembre 2023).

²⁷ Loi cantonale genevoise sur l'inspection et les relations au travail (LIRT) du 12 mars 2004. Disponible en ligne sur : <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx> (consulté le 16 décembre 2023).

²⁸ République et Canton de Genève (2020), Votation populaire du 27 septembre 2020, [en ligne], <https://www.ge.ch/votations/20200927/>, (consulté le 6 janvier 2024).

8.5.3. BILAN PERSONNEL DES ACTEUR-ICE-S DE L'EXÉCUTIF CANTONAL DU GROUPE DE SUIVI

8.5.3.1. REPRÉSENTANT-E-S DE L'OCIRT ET DU BIE

Selon le bilan personnel de la représentante de l'OCIRT évoqué en entretien, la possibilité de déposer une demande de régularisation pour la personne sans statut légal sans la nécessité de demander l'accord de son/ses employeur-euse-(s) a été innovante. Son bilan personnel vis-à-vis de ce premier point est partagé aussi par l'ensemble des acteur-ice-s du groupe de suivi Papyrus.

Une deuxième innovation du point de vue la représentante de l'OCIRT concerne la relation entre les employeur-euse-s et l'office à travers l'instauration d'une communication claire sur les devoirs des employeur-euse-s envers leurs employé-e-s en ce qui concerne la mise en conformité de leurs conditions de travail et de cotisations sociales. Les interactions entre ces deux acteur-ice-s ont donc nécessité des « ajustements » autour de normes de négociations (Lascoumes et le Galès, 2018) se matérialisant à travers une nouvelle terminologie plus pédagogique.

Une troisième innovation du point de vue la représentant de l'OCIRT concerne la constitution d'une procédure d'inspection des conditions de travail au sein de l'économie domestique. Ces inspections étaient précédemment difficiles en raison des stratégies de « camouflages » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425) des personnes sans statut légal qui faisaient en sorte de faire disparaître le plus possible les preuves de leur existence au sein du pays d'accueil. La nouvelle procédure d'inspection illustre une élaboration de « nouvelles règles secondaires d'application » à travers des « normes d'interprétation, de négociations et de résolutions de conflit » (Lascoumes et le Galès, 2018). Concrètement ces normes permettent d'inspecter au mieux les potentielles situations problématiques des parcours professionnels de personnes travaillant au sein de l'économie domestique en élaborant plusieurs « hypothèses de travail » comme par exemple cette situation ci :

« Donc nous avons déterminé comme hypothèses de travail que si quelqu'un est nourri/logé on part du principe que c'est un plein temps. Le 100% [plein temps], c'était 100% ; 42 heures de contrat type de travail » (entretien n°7)

Figure 7 : Le travail au noir, ça se paie cash



Figure 7: Source : République et canton de Genève, Opération Papyrus, bilan final du 21.02.2020

La première innovation du BIE (mais aussi de l'OCIRT) était au niveau de la communication autour de l'action publique selon les deux représentant-e-s des deux administrations. Elle s'est concrétisée par la campagne de communication « Le travail au noir, ça se paie cash ! » mise en place avec la collaboration des TPG notamment. Elle visait à informer et sensibiliser l'ensemble de la population genevoise et en particulier les employeur-euse-s sur leur responsabilité légale de se mettre en conformité avec la loi concernant les conditions

de travail de leur employé-e (en particulier au sein de l'économie domestique). La campagne était divisée en trois parties. La première concernait les conséquences du travail au noir sur l'ensemble de la population genevoise notamment en termes de « préjudice en matière de protection sociale des travailleurs; distorsion de concurrence entre les entreprises; menace pour la réinsertion des demandeurs d'emploi; précarisation des travailleurs, voire exploitation des travailleurs; perte de recettes pour le fisc et les assurances sociales; sentiment d'injustice dommageable à la cohésion sociale; prolifération de réseaux de migration illégale, voire de traite d'êtres humains. » (République et Canton de Genève, 2017). La seconde partie explicitait les définitions du travail au noir et de la sous-enchère salariale.

Figure 8 : Nombre d'adhésions cumulées sur l'année

La dernière partie ciblait l'économie domestique en soulignant qu'elle était également concernée par la mise en conformité (qui implique le respect du salaire minimum avec le contrat-type de travail de l'économie domestique, la déclaration des employé-e-s aux assurances sociales (à travers Chèque Service et la Caisse Cantonale de Compensation) (ibid.). En ce qui concerne l'impact de la mise en conformité sur les assurances sociales, une augmentation de 55% des adhésions à Chèque Service depuis 2017 a été observé, constat partagé par le représentant du BIE lors de notre entretien.

Source : République et canton de Genève, Opération Papyrus, bilan final du 21.02.2020.

La seconde innovation que le représentant du BIE a relevée durant la mise en œuvre de l'Opération Papyrus est la mise en place de cours de français afin

que les potentiel-le-s bénéficiaires de l'opération puissent remplir le critère d'intégration à travers le niveau minimal A2 de français (à l'oral). Le bilan²⁹ présenté lors du communiqué de presse final de février 2020 par le Département de la Cohésion Sociale (DCS) indique que 225 personnes ont suivi un cours de perfectionnement de langue. De plus, 814 personnes se sont rendues aux permanences du BIE dans le but d'obtenir plus d'informations sur l'action publique.

8.5.3.2. REPRÉSENTANTS DE L'OCPM

Un des représentants de l'OCPM a amené une réflexion intéressante sur les conséquences de la condamnation pour séjour illégal ayant comme « effet inverse » d'une obtention d'un permis de séjour pour la personne initialement condamnée par le Ministère Public :

« Et puis il y a l'effet inverse aussi. On a vu beaucoup de phénomènes de gens qui se sont fait condamner par le Ministère Public pour séjour illégal qui disent lors de la déposition de police "Mais moi je suis là depuis 2009. (...) Et le ministère public arrive derrière en disant "Ah vous êtes là depuis 2009, donc ça fait douze ans que vous êtes en séjour illégal » donc la peine est là. (...) Sauf que quand ils arrivent chez nous et qu'on voit une condamnation pour douze ans de séjour illégal, la preuve de séjour elle est là, on leur donne un permis b. » (entretien n°7)

²⁹ Le bilan final peut être retrouvé à partir de ce lien-ci (en version pdf) : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final>. Source : Communiqué de presse du DIN et du DCS (2020) « Opération Papyrus, bilan final et perspectives, 21 février 2020, en ligne : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final-perspectives> (consulté le 03.12.2023).

Il souligne l'absurdité de l'étonnement et l'énervement de certains procureurs du Ministère Public :

« Donc on s'est retrouvé avec des procs qui sont tout d'un coup super énervés parce qu'ils se sont rendu compte qu'on utilisait leur propre condamnation pour régulariser des gens. Je dis "bah oui, mais bon, on est une seule administration, on ne peut pas dire tout et son contraire. Donc oui, on a reconnu le séjour illégal de ces gens on leur a tapé sur les doigts. Mais maintenant qu'ils présentent le dossier et qu'il n'y a pas une décision de renvoi et qu'on est dans Papyrus, on a besoin d'aucune preuve de séjour terminé. » (entretien n°7)

Ainsi, la condamnation pour séjour illégal par le Ministère Public conduit à une « procédure inverse » de « camouflages » (Chauvin et Garcés-Mascreñas, 2014, p. 425) durant la mise en œuvre de l'opération Papyrus uniquement dans les cas où les personnes remplissaient les critères objectivés et n'ont pas été condamnés plus d'une fois (pour séjour illégal ou pour un autre motif).

8.5.3.3. REPRÉSENTANTE DU SEM

Le principal élément que l'on peut retenir du bilan de l'agente administrative du SEM est « l'instrument juridique » de la « conditionnalité », déjà abordé dans la partie analysant le critère de l'intégration. Cet instrument a permis de résoudre des situations problématiques concernant la « marge d'appréciation » à adopter concernant un cas individuel dont les critères objectivés seuls ne permettaient pas d'accéder à la régularisation. Elle a permis notamment d'inclure plusieurs sous-groupes, par exemple les femmes philippines travaillant au sein de ménages anglophone dans l'économie domestique ne pouvant pas atteindre en une année le niveau A2 (oral) nécessaire.

À la suite de la mise en œuvre Papyrus, une évolution notable des réponses données aux demandes de régularisation en provenance du canton de Genève s'est effectuée à travers l'instrument juridique de la « conditionnalité ». Des acteurs du groupe de suivi au niveau cantonal ont déclaré que le SEM a tendance à accorder plus facilement la demande de régularisation en conditionnant la demande ; il s'agit alors de vérifier 1 à 2 ans plus tard si les critères objectivés sont atteints, ce qui représente un certain assouplissement. L'agente administrative du SEM affirme néanmoins qu'il est absolument nécessaire qu'au bout du laps de temps supplémentaire accordé les candidats à la régularisation atteignent l'ensemble des critères :

« Quand le SEM conditionne, eh bien il faut respecter les conditions c'est... la loi nous le permet. On l'a clairement dit. Maintenant, vous avez une année pour continuer vos leçons de français et dans une année, eh bien on revérifie. On a dit A2 oral, ça nous suffit. Et ça, on ne va pas lâcher. On ne va pas lâcher là-dessus. Je veux dire, les personnes qui encore aujourd'hui peinent à obtenir ce niveau A2, il faut qu'elles persévèrent dans ce suivi de langue parce que c'est tout à leur avantage quoi aussi de pouvoir après socialement s'intégrer à Genève. » (entretien n°10)

L'agente administrative du SEM donne par ailleurs un exemple éclairant sur la conditionnalité accordée, dans le cas d'un adolescent, à l'ensemble d'une famille comportant 3 enfants. Le non-respect du critère juridique chez l'adolescent provient d'un rapport de police d'un vol de trottinette. En ce qui concerne son intégration, il a quelques difficultés à

l'école, mais ses deux autres frères et sœurs non. L'ensemble de la famille a un niveau suffisant de français, et les parents ont un emploi et une situation financière stable. L'agente administratif du SEM déclare que la conditionnalité s'appliquait en raison du principe de proportionnalité et a accordé une régularisation à l'ensemble de la famille. Néanmoins, elle a imputé la responsabilité aux parents de faire en sorte que l'adolescent n'enfreigne pas à nouveau le critère du « respect juridique » :

« Donc après, il y a toutes sortes de constellations qui peuvent se présenter. Et puis peut être l'ado entre temps, il devient majeur. Donc on va le sortir du reste de la famille parce qu'il a le droit à avoir sa propre décision. Et c'est clair que si c'est un adolescent qui continue sur la voie de la délinquance parce que ben, il y en a et ça devient toujours pire. Donc quand ça vient crescendo on vole une trottinette puis après un vol un vélomoteur, puis après une moto qui prend un vol à domicile puis après, on fait ci, puis on fait ça, puis après on fait du trafic de stupe. Voilà, il y a des, il y a des parcours de vie comme ça. On en a tous les jours dans nos dossiers, ici au SEM. Et là au bout d'un moment, il faut dire stop. Voilà. Parce qu'il faut être crédible aussi. Alors ça ne va plus affecter le reste de la famille parce qu'il sera majeur. Il va sortir. Mais c'est clair que c'est quelqu'un qu'on va pouvoir éventuellement renvoyer dans son pays d'origine. Si il refuse obstinément de s'adapter et de respecter la loi. » (entretien n°10)

Ce type de scénarios autour d'une « représentation » de l'adolescent-e « délinquant-e » une fois, « délinquant-e » éternellement se retrouve plus souvent au sein de l'ethos professionnel des agent-e-s administratif-ve-s issu-e-s de l'asile en particulier (secteur dont le SEM est chargé de s'occuper), autour d'une « politique » du soupçon, de la fraude « probable » chez les demandeur-euse-s d'asile (et plus généralement dans notre cas de la régularisation). Ce comportement du soupçon vis-à-vis du/de la demandeur-euse se situe dans un contexte de restriction migratoire en raison du « légalisme » de la politique fédérale, ce qui conduit à concentrer son attention sur l'exclusion des demandeurs « non-méritants » (Bohmer et Shuman, 2008 ; cité par Miaz, 2017). Il est nécessaire de préciser ici que, contrairement aux personnes demandant l'asile qui doivent être considérées comme étant des réfugiés et donc devant bénéficier d'un droit de protection, pour les personnes demandant une régularisation pour « cas d'extrême gravité », celle-ci ne constitue en aucune manière un « droit » mais une « possibilité » (Vallier, 2016). De plus, la législation fédérale indique que le comportement du/de la demandeur-euse se doit d'être exemplaire en ce qui concerne son intégration, ce dont une infraction ne fait pas partie.

8.5.4. MAINTIEN ET ÉVOLUTION DES PRATIQUES INTERNES APRÈS L'OPÉRATION PAPYRUS

8.5.4.1. ASSOCIATIONS ET SYNDICATS

Au niveau associatif et syndical, les rôles des acteur-ice-s du groupe de suivi n'ont que peu évolué depuis la fin de l'Opération Papyrus.

Les représentants du CSP et de Caritas continuent de s'occuper des demandes de régularisations et plus généralement de l'accompagnement juridique des personnes sans statut légal. La représentante du CCSI n'a pas changé de fonction, de même que le représentant du SIT rencontré lors des entretiens. Néanmoins, le groupe technique et politique dont faisaient partie ces acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales n'existe plus. Ils/elles

continuent tout de même de défendre les intérêts des personnes sans statut légal en ce qui concerne leurs conditions de vie (régularisation, emploi, précarité etc.).

8.5.4.2. INSTITUTIONS CANTONALES (OCPM, BIE, OCIRT)

Durant l'opération Papyrus, la création du secteur protection de l'OCPM a permis de faire évoluer les anciennes pratiques en insufflant plus de ressources et d'expertises juridiques dans le cadre des traitements de dossiers pour « cas de rigueur » ou plus généralement des dossiers relevant de l'asile et de l'exécution des décisions de renvois.

À la suite de l'opération, une nouvelle innovation provenant du service est venue apporter une « sécurité juridique » supplémentaire aux potentiel-le-s candidat-e-s à la régularisation. Il est désormais possible qu'un-e mandataire demande l'évaluation « d'un cas en blanc » afin de savoir si selon l'OCPM, la personne souhaitant se faire régulariser se situe dans les critères post-Papyrus ou non. Cette mise en place du « cas en blanc » a permis de compenser la dissolution du groupe technique qui réglait les « cas de figures particuliers » au cours de l'opération Papyrus. Concrètement parlant le « cas en blanc » consiste en un dépôt d'un cas anonymisé auprès de l'OCPM dans le cas où le/la mandataire n'est pas sûr que la personne désireuse d'être régularisée soit effectivement éligible.

Cette innovation capitale s'inscrit dans une évolution des pratiques, des représentations et objectifs de l'administration : Elle vise à plus de transparence et d'égalité de traitement selon le représentant de l'OCPM :

« J'ai dit "Bah on n'est pas là pour tendre des traquenards". Je veux dire si vous avez des situations où vous êtes à la limite et pas sûr, etc., vous présentez le cas. Moi je vous réponds en cas d'école et puis je vous dis tout de suite "non, dans ce genre de cas, il ne faut pas déposer." Et puis comme ça les gens sont quand même protégés voilà, ça, c'est... Moi, je ne supporte pas l'idée de, c'est la loterie. Essayez, vous verrez bien. ça. Pour moi, ça ne se fait pas. Ça, c'est pas traiter les gens dignement. » (entretien n°8)

Le représentant de l'OCPM déclare que cette nouvelle disposition permet de poursuivre le rôle des mandataires (associatifs et syndicaux) de « filtrage » et de « tampon », et plus globalement de réduire les relations de méfiance et de doutes entre ces deux entités (cantonale et société civile) :

« On ne peut pas juste en faire des mandataires passe-plats qui connaissent pas la matière et puis qui prennent un risque, qui connaissent pas ça, C'est pas possible donc... Mon souci premier ça a été d'augmenter la sécurité juridique : vraiment de dire il faut que les critères soient prévisibles, transparentes. On discute ouvertement. Si c'est non, c'est non mais mais c'est ouvert, on ne va pas vous voyez. Et si les critères sont pas remplis, je vous le dis. Et puis on repart de là. Mais voilà. Il y en a qui ont vraiment apprécié ce climat de travail là. » (entretien n°8)

Cette nécessité de « transparence » de l'administration est soutenue par la représentante de l'OCIRT, même si elle va à l'encontre de certains principes issus du droit des étrangères selon elle :

« En fait les principes de base d'une procédure administrative qui sont la transparence en fait les critères devraient aller de soi, Ce qui ne va pas. Pour moi, ça c'est le prochain pas. Et celui là, il n'est pas encore acquis. » (entretien n°7)

Plus précisément, le manque de « sécurité juridique » provient pour elle des représentations de l'illégalité et de « l'injection » de personnes en situation d'illégalité pour les rendre « légales » alors qu'elles ont enfreint la loi :

« Parce que ce qui est un peu bizarre conceptuellement évidemment, pour toute administration, en fait une régularisation. Vous devez gérer l'illégalité. En fait, les personnes ne sont pas censées être là, ils le sont quand même et à un moment donné, vous injectez de l'illégal pour en faire du légal. Et c'est du point de vue du concept de base d'une administration, c'est très bizarre. »
(entretien n°7)

Elle adopte ici une approche pragmatique en soulignant la nécessité de transparence vis-à-vis du principe de « réalité » (Fakhoury, 2018, p. 88) de l'existence d'un marché du travail illégal et la nécessité de son assainissement au bénéfice de l'ensemble de la population civile :

« Moi, mon approche serait plutôt de dire en fait, on a un marché du travail et disons politiquement une constellation qui fait que ! Et gérons ces situations de la manière la plus claire et la plus transparente possible. Mais c'est clair que c'est très particulier parce que vous avez d'autres domaines dans la circulation routière ou vous vous dites pas "Bon, ok, à partir d'un moment on oublie, etc." Donc c'est conceptuellement pas évident de gérer l'illégalité. Mais je pense effectivement cette question de dire même dans dans le cadre du traitement de personnes sans-papiers. En fait les principes de base d'une procédure administrative qui sont la transparence en fait les critères devraient aller de soi. Ce n'est pas encore acquis. » (entretien n°8)

Cette approche « criminalisant l'illégalité », ne souhaitant donc pas « la récompenser » constitue l'approche fédérale « légaliste » (ibid., p. 78) et s'oppose à l'approche « pragmatique » de certains acteur-ice-s du groupe de suivi. Cette vision « légaliste » est un axe majeur pour comprendre les représentations autour du/de la migrant-e « régularisable » et « irrégularisable. ». Fakhoury (2018) résume cette approche du Conseil Fédéral :

« En principe, l'étranger se trouvant en Suisse ne peut se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'une autorisation de séjour. Par conséquent, les personnes qui séjournent clandestinement en Suisse sont renvoyées. Ni le droit suisse, ni la Convention européenne des droits de l'homme, les pactes de l'ONU sur les droits de l'homme ou la législation afférente au droit international coutumier ne confèrent un droit général à une admission. Se basent sur ce principe non seulement la Suisse mais tous les autres Etats. » (Conseil Fédéral, 1998, cité par Fakhoury, 2018, p. 55)

Ainsi, l'expulsabilité de la personne migrante se doit d'être maintenue, ce qui peut éclairer en partie les anciennes pratiques de certains agent-e-s administratif-ve-s en matière de droit des étranger-ères-s.

« Moi, j'ai, mon approche c'est vraiment du pragmatisme. J'ai... j'ai... Voilà, je suis un faux juriste quoi, le droit... Le droit m'embête et puis, je préfère trouver des applications et même contourner de temps en temps les règles s'il faut pour arriver au but qui est l'intégration et la régularisation des gens. (...) Le droit n'est qu'un moyen pas une fin. Moi je le vois comme ça. Et si le droit ne

permet pas d'atteindre la fin, l'objectif fixé, alors il faut s'éloigner du droit. Voilà. C'est ma philosophie. » (entretien n°8)

Cependant, cette pratique du droit « pragmatique » n'est pas du goût d'autres collaborateur-ice-s :

« Donc évidemment que mon patron, plutôt juriste et les services juridiques sont plutôt juristes. Donc dès qu'on leur dit, que je leur dis "non, mais la règle de droit, dans ce cadre là, on la met un peu de côté." [visage stupéfait] "De quoi tu parles ?! C'est pas possible ! On peut pas s'éloigner du cadre !" » (entretien n°8)

Les réticences de certains collaborateur-ice-s vis-à-vis du changement de pratiques peut s'expliquer par le système d'approbation à deux niveaux (cantonal et fédéral) de la régularisation pour « cas d'extrême gravité » (Vallier 2016, p. 5). Ces réticences reflètent une peur de dégradation de relations avec l'administration fédérale, puisqu'ils/elles sont chargé-e-s de transmettre des dossiers qui soient susceptibles d'être acceptés par le SEM. Il s'agit pour eux/elles de garder une certaine crédibilité envers l'échelon fédéral qui est lui-même porteur d'un certain légalisme. Cependant cette vision est critiquée par l'un des agents de l'OCPM :

« Alors que moi, je pense que c'est la crédibilité qui est, leur crédibilité qui est en cause du moment qu'ils n'arrivent pas à écarter une règle qui n'atteint pas l'objectif. Ils n'arrivent pas à adapter le discours et la pratique, alors là, ils décrédibilisent tout le système. ça veut dire qu'il y a un manque de souplesse totale et que c'est au détriment des administrés. Donc on n'atteint pas l'objectif de bonne administration publique. Donc c'est toute une question de conception. » (entretien n°8)

De plus, comme Vallier (2016) l'a relevé concernant la répartition des compétences d'exécution, la majorité des préavis cantonaux sont acceptés, c'est-à-dire qu'il y a seulement entre 3% à 15% de cas de refus (p. 6). Les propos de ce représentant permettent de mieux comprendre les pratiques de l'OCPM qui oscillent entre un certain légalisme, lié à la notion juridique de « cas d'extrême gravité » et le pragmatisme selon l'appréciation des agent-e-s administratif-ve-s. C'est-à-dire que l'octroi d'un permis de séjour ne consiste en aucun cas en « un droit » de la personne migrante, mais représente une « possibilité » seulement. Ceci va à l'encontre de l'objectif « d'une bonne administration » publique puisque « qu'elle se fait au détriment des administrés » selon l'agent administratif de l'OCPM. Ces différents propos explicitant les visions « légaliste » et « pragmatique » permettent d'éclaircir les « représentations » des acteur-ice-s du groupe de suivi vis-à-vis de l'illégalité et leur appréciation des critères objectivés et ses conséquences. Les propos de ce représentant permettent aussi d'appuyer les réflexions autour des pratiques post-Papyrus de l'OCPM et, en partie, d'autres institutions cantonales et fédérales.

Selon un représentant associatif, la tentative de reprise de « pouvoir discrétionnaire » (Lascoumes et le Galès, 2018) quant au traitement des dossiers à un niveau cantonal peut être expliquée à travers la contradiction des critères objectivés, qui suggèrent « un droit » pour les candidat-e-s susceptibles d'être régularisé-e-s, ce qui constitue un paradoxe par rapport au cadre légal :

« Et puis, ce que j'ai constaté à Genève, c'est aussi la police des étrangers [OCPM], est redevenue un peu à peu la police des étrangers. (...) Ils ont une mission, c'est de régler, etc.

Finalement, Papyrus, c'est quelque chose d'assez étrange parce que si vous remplissez les conditions, c'est encore vrai maintenant, on doit vous dire oui. Et quand on dit cette phrase comme ça, on en parle presque d'un droit à alors qu'il n'y a pas de droit dans la loi. » (entretien n°3)

Le pouvoir discrétionnaire des agent-e-s administratif-ve-s post-Papyrus se concrétise à travers la mise en place de différents éléments de preuves supplémentaires qui n'existaient pas avant durant l'opération :

« Tout à coup ils vont nous demander de prouver le domicile. On n'a jamais discuté avant, mais c'est vraiment un réflexe de police des étrangers, puis si vous leur dites "Non, mais attendez, ce n'est pas une des conditions" Ils sont là "On a quand même le droit de vérifier le domicile" C'est juste [insiste] on ne peut pas le leur contester. (...) L'arrivée de ces nouveaux chefs, Il y a eu, comme je vous le disais avant, une sorte de volonté de reprendre en main le truc, de se protéger des influences des associations. » (entretien n°3)

Il est nécessaire de rappeler ici le cadre législatif pré-Papyrus qui comportait une marge d'appréciation très grande en raison des critères indéterminés, laissant l'autonomie aux cantons dans le cadre du fédéralisme (Vallier, 2016, p. 8). Ceci a permis de laisser une certaine liberté d'appréciation au niveau local, non contrôlée par l'exécutif fédéral dans les cas de préavis négatifs. Un-e des représentant-e-s associatifs décrit le changement total lié à l'introduction des critères objectivés, qui ont enlevé cette marge d'interprétation concernant les critères et soutenu la collaboration multi-niveaux (Hooges et Marks, 2010 ; Bache et al. 2016) entre les associations et syndicats et les institutions cantonales et fédérales, en éliminant le fonctionnement en totale autonomie de l'OCPM qui prévalait auparavant :

« Donc pour eux. Je sais que pour une partie de l'administration, ça a été très mal vécu. Donc on enlève une forme de pouvoir. Donc on demande plus de dire si t'es d'accord ou pas d'accord, mais de regarder si c'est le document je sais pas moi de l'Office des poursuites, il est à la bonne date, il n'y a pas de dette, bah c'est tout. » (entretien n°1)

Un dernier élément du bilan apporté par le représentant de l'OCIRT, partagé par l'ensemble du groupe de suivi, en particulier les associations et syndicats et l'administration fédérale, concerne la question de comment maintenir la pression sur l'économie domestique avec les ressources à leur disposition post-Papyrus :

« On est en train de discuter aussi avec les assoc' comment on maintient une certaine pression sur le secteur de l'économie domestique. Parce qu'évidemment, nous, on a aussi du switcher, par ailleurs, il y a un salaire minimum qui est arrivé. (...) Je ne peux pas, sur la durée, dire qu'il y a deux ou trois inspectrices qui font que l'économie domestique (...) mais de dire comment on maintient quand même une pression suffisamment forte sur les employeurs de ce secteur pour que dans vingt ans on ne soit pas dans la même situation. » (entretien n°7)

L'opération Papyrus a permis néanmoins de mettre sous pression l'économie domestique illégale, autour d'objectifs pouvant être divergents entre les acteur-ice-s du groupe de suivi. Ces divergences peuvent être des raisons pragmatiques liées à une vision socio-économique (Spencer et Delvino, 2019, p. 36) incarnée à travers les propos d'une agente administrative du SEM. Cette représentation a été adoptée sous la contrainte par les associations et syndicats en raison du « principe de réalité » (Fakhoury, 2018, p. 88).

8.5.5. NÉCESSITÉ D'UNE COLLABORATION PLUS INTENSE ENTRE LE NIVEAU ASSOCIATIF, SYNDICAL ET FÉDÉRAL

Le dernier élément du bilan à titre personnel au niveau associatif et syndical était le sentiment de la nécessité d'une collaboration plus intense entre cet échelon-ci et le SEM. Il est nécessaire de préciser ici que cette nécessité d'une plus grande collaboration avec l'échelon administratif fédéral peut selon les agent-e-s administratif-ve-s aller à l'encontre de leurs propres pratiques ; la collaboration entre des acteur-ice-s issus de la société civile avec le milieu de l'exécutif cantonal et fédéral administratif et politique ne va pas de soi selon la représentante de l'OCIRT :

« Dans le monde de l'administration, ce n'est pas non plus un truc absolument courant de travailler aussi étroitement je veux dire l'administration a l'habitude de consulter après, de faire ce qu'elle considère comme adéquate, qui est sorti d'une consultation. Et ça, ce n'est pas du tout la manière, comme on a bossé ensemble. » (entretien n°7)

8.5.6. CRAINTES DU CONSEIL FÉDÉRAL

8.5.6.1. APPEL D'AIR

L'ensemble des acteur-ice-s du groupe de suivi, y compris une des représentantes du SEM, constatent l'absence quasi-totale de l'appel d'air, qui constituait une crainte pour le Conseil Fédéral et le Parlement. Plusieurs hypothèses ont été énumérées par les acteur-ice-s afin de justifier son absence. La première consiste au choix de garder une régularisation « au cas par cas » au lieu d'une régularisation collective, selon l'une des représentantes du SEM :

« Maintenant je pense qu'on a limité vraiment cet effet appel d'air parce que justement on n'a pas fait de régularisation collective. » (entretien n°10)

Ceci fait référence à un argument « légaliste » du Conseil Fédéral sur la notion de « régularisation collective ». Selon Fakhoury (2018) « les autorités affirment qu'une régularisation globale pourrait agir comme un facteur d'attraction sur de nouveaux immigrants. Ceux-ci pourraient en effet venir en Suisse en mépris des lois, dans l'espoir d'obtenir à terme une autorisation de séjour. Une normalisation collective des Sans-papiers serait donc contraire à l'esprit sélectif de la LSEE et inciterait à la violation du droit suisse des migrations » (Conseil Fédéral 1998 ; Département fédéral de justice et police 2001 cité par Fakhoury, 2018, p 80). De plus, « l'appel d'air » reflète aussi la peur du Conseil Fédéral et du Parlement quant à la volonté des personnes migrantes régularisées de changer de secteur d'activité peu après leur régularisation et qui seraient ainsi remplacées par d'autres personnes sans statut légal (Fakhoury, 2018, p. 56).

Selon certains acteur-ice-s du groupe de suivi, en particulier les syndicats et l'OCIRT, la crainte du changement de secteur d'activité est infondée pour plusieurs raisons. La première est qu'en raison de formations non reconnues au sein du pays d'accueil et l'âge souvent avancé des bénéficiaires Papyrus³⁰, ne leur permet pas d'entamer puis de terminer une formation avant l'âge de la retraite.

●
³⁰ L'âge moyen était de 44 ans dans l'étude Parchemins (Jackson, Burton-Jeangros et al., 2022).

Plus généralement la vision « négative » de l'appel d'air n'est pas du goût de l'ensemble des acteur-ice-s du suivi, notamment un agent administratif de l'OCPM :

« Maintenant, il y a une autre approche qui consiste à dire la régularisation de migrants qui remplissent les conditions d'intégration, c'est une plus value pour le pays. On est en train de donner un permis à des gens qui ont démontré qu'ils le méritaient en gros, je schématise. qui se sont impliqués, ils ont respecté les règles, ils ont bossé, ils sont méritants, leurs gamins sont à l'école en Suisse, ils sont imprégnés de culture suisse. Je veux dire. On ne peut pas faire mieux en terme d'intégration que des gens qui ont démontré tous ces efforts là. Donc c'est une plus value. On les reconnaît, on leur donne une dignité, on leur donne un statut, on leur permet d'avoir des meilleurs revenus, une meilleure protection. Je veux dire ça va dans le bon sens de faire ça. »
(entretien n°8)

Cette vision « positive » de l'appel d'air s'inscrit dans une vision « socio-économique » (Spencer et Delvino, 2019, p. 35) et dans le cadre « humanitaire » (Fakhoury, 2018, p. 53). Elle résume assez clairement une certaine évolution (ou stabilité selon les agent-e-s de l'OCPM) de la vision des personnes sans statut légal à Genève au sein de l'exécutif cantonal qui se veut « décriminalisant » envers les personnes « méritantes » (Van Oorschot 2000 ; 2005, 2008). Cette vision diffère de celle des représentant-e-s du milieu associatif et syndical qui ne considèrent pas la notion du « mérite » (ibid) comme raison valable d'accorder la régularisation à une personne sans statut légal.

8.5.6.2. INDÉPENDANCE FINANCIÈRE

La question de l'indépendance financière, dit autrement la crainte du recours à l'aide sociale par les personnes nouvellement régularisées, fait l'objet d'une appréciation très contrastée parmi les acteur-ice-s du groupe de suivi. Les acteur-ice-s issu du monde associatif et syndical considèrent que c'est une crainte infondée pour trois raisons : la première étant qu'au sein de la loi, il est interdit pour une personne étrangère de percevoir l'aide sociale sous risque d'expulsion du territoire. De plus, les potentiel-le-s candidat-e-s à la régularisation en raison de leur long « camouflage » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425) ne vont pas se révéler aux autorités en venant demander l'aide sociale. La représentante de l'OCIRT résume ce premier argument :

« La question de l'indépendance financière, pour moi, c'est un non-problème. Dès le début. On sait que les sans-papiers doivent se débrouiller (...) Mais ça, on l'a vu tout au long du processus que les personnes ne revendiquent pas leurs droits, ils ne demandent pas les subsides assurances maladie etc. Je veux dire, s'il y a une population qui existe, qui ne fait pas appel à l'aide sociale, c'est bien évidemment les sans-papiers parce qu'ils sont vraiment drillés là pour justement être en dessous du radar » (entretien n°7)

Un second argument, amené par une représentante du milieu associatif est la question du renouvellement :

« Et puis par rapport à l'indépendance économique, encore une fois, c'est les critères, c'est ça les critères de renouvellement. Donc par définition, on savait très bien que les gens ils allaient pas se précipiter à l'aide sociale. Parce que c'est juste la garantie de pas avoir son permis de séjour renouvelé. » (entretien n°2)

En effet, « l'octroi d'un permis B limité à 1 ou 2 ans et son renouvellement régulier sont conditionnés au « non recours à l'aide sociale, de sorte à ce qu'il est difficile d'imaginer qu'une fois régularisés, ces personnes se précipiteraient à l'aide sociale » » (Ferro-Luzzi, Refle et al., 2023, p. 5). Fakhoury (2018) rappelle que ce critère se voulait sélectif vis-à-vis du groupe cible dans le cadre de la conceptualisation de l'action publique : « Genève ne régularise pas les Sans-papiers qui, une fois normalisés, présenteraient un risque de tomber à la charge de la collectivité. Au contraire, l'opération Papyrus a pour objectif de normaliser des travailleurs, c'est-à-dire des individus qui contribuent, de par leur travail, suffisamment à l'économie genevoise pour vivre de leurs revenus. » (p.101). Cet argument permet de « rassurer » qu'au vu de la situation souvent précaire de la population des personnes sans statut légal, les bénéficiaires d'une régularisation seront seulement les personnes les mieux « camouflées » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425) et les plus « méritantes » (Van Oorschot, 2000 ; 2005 ; 2007) selon une vision socio-économique (Spencer et Delvino, 2019, p. 55).

8.6. HÉRITAGE

8.6.1. CRITÈRES

Un des héritages principaux de l'opération Papyrus est le maintien de critères objectivés. Cela conduit tout d'abord à une forme « d'humanisation de la procédure » selon l'un des agents administratifs de l'OCPM, ce qui n'est pas le cas au sein d'autres cantons suisses :

« L'héritage il est très clair : il y a bien la majorité des critères qui ont été maintenus, donc déjà c'est... déjà c'est une humanisation du processus de régularisation énorme. Là, les chiffres parlent on peut dire, comme je disais, on régularise tellement de manière totalement disproportionnée par rapport aux autres cantons. Donc, je veux dire dans le contexte suisse, on est beaucoup plus humains. » (entretien n°8)

Un des représentant-e-s associatif-ve-s considère que l'objectivation des critères apporte de la « sécurité juridique » aux personnes sans statut légal. Cet apport constitue presque un « droit » pour les personnes désireuses de se faire régulariser, contrairement au cadre légal dans lequel la « régularisation pour cas d'extrême gravité » reste une « possibilité » pour la personne migrante et non un droit (Vallier, 2016, p.6) :

« Parce que changer le cadre légal, une modification de la loi sur les étrangers... D'abord, ça ne pouvait se faire qu'au niveau fédéral, premièrement, et deuxièmement, ça exposait à un refus, que ce soit au niveau parlementaire ou que ce soit un éventuel référendum. Et là, on sait très bien qu'on aurait perdu. Donc il fallait aller dans ce qui existait déjà. Qui est justement ce fameux article 30 de la loi sur les étrangers ; l'intégration qui prévoit les régularisations pour cas de rigueur. Du point de vue des autorités, c'était quelque chose qui devait être exceptionnel et qui n'était en aucun cas un droit. Le renversement total, c'est que dans le cadre de l'opération Papyrus, du fait de l'objectivation des critères, c'était un droit mais qui disait pas son nom. » (entretien n°1)

Cette stratégie d'objectivation de critères, adoptée au cours des négociations au sein du groupe d'experts, ne va toutefois pas sans contreparties pour le milieu associatif et syndical. Ils ont dû abandonner leur revendication initiale d'un modèle d'« amnistie », puis d'un

modèle de régularisation « un travail, un permis » pour se diriger vers un modèle socio-économique, pragmatique, « au cas par cas » en phase avec l'exécutif fédéral :

« Évidemment, nous, enfin dans la phase de négociation... On a constamment essayé de... Disons pousser pour... une [cherche ses mots] des critères les plus larges possible, qui puissent s'appliquer, à un nombre maximum de personnes. Pousser aussi pour une procédure qui prenne en compte les réalités de ces gens-là, c'est à dire : pas demander des pièces que personne va pouvoir fournir (...) Mais au niveau associatif, on a toujours essayé de... Pousser pour élargir autant qu'on pouvait pour pas avoir des critères qui soient, qui soient discriminants envers un groupe ou un autre et essayer de s'assurer que la procédure, elle soit la plus... Faisable possible disons pour les personnes directement impliquées. » (entretien n°2)

8.6.1.2. MESURES D'ACCOMPAGNEMENTS

L'ensemble des entretiens ont relevé le rôle clé des mesures d'accompagnement, qui ont rendu possible l'action publique Papyrus. Un représentant du SIT précise l'utilité concrète de cette mise en place de « politiques intersectorielles » (Van Breugel et Scholten 2010) à partir de la perspective du risque de précarisation des personnes nouvellement régularisées :

« C'est très bien de régulariser les gens, mais si c'est pour les régulariser et les laisser dans la précarité, etc. ça va pas. Donc c'est là on est reparti, on est parti sur le contrôle du marché du travail et les outils de contrôle. » (entretien n°4)

Ce risque de précarisation des personnes nouvellement régularisées consiste plus précisément à s'inquiéter de leurs conditions économiques, les plaçant de manière préalable dans une situation de pauvreté (Jackson, Burton-Jeangros et al., 2022) qui ne va pas s'améliorer de suite à la régularisation :

« La période successive à l'obtention du permis, c'est paradoxalement une période très difficile au niveau économique. Pour deux raisons : parce que les nouveaux frais, nouvelles obligations. Donc essentiellement la question de l'assurance maladie, mais aussi la question des impôts, d'une part. Et puis parce que, de manière totalement légitime, l'une des premières choses que font les personnes, bah c'est d'aller. C'est le grand voyage, c'est de retourner voir leur famille que suivant les nationalités ils les ont pas vu depuis 8, 10, 15 ans. » (entretien n°1)

La représentante de l'OCIRT explicite la position fédérale « légaliste » quant à l'utilité de l'intégration de « politiques intersectorielles » vis-à-vis du marché du travail qui pourrait créer un appel d'air d'attirer de la nouvelle main d'œuvre remplaçant les personnes nouvellement régularisées :

« Il était assez rapidement clair que du point de vue des autorités fédérales, ça n'allait pas passer la rampe de faire une régularisation collective, qu'il fallait une régularisation en masse, en quelque sorte, mais selon des critères individuels. Donc, et puis après, c'était effectivement de trouver le consensus qui permettait de déclencher cette opération. Pour trouver ce consensus, notamment avec les autorités fédérales, il était absolument essentiel de se donner un maximum de moyens pour dire on ne crée pas d'effet d'appel d'air. Et pour éviter l'effet d'appel d'air, nous avons conçu à Genève ensemble l'idée d'impliquer très étroitement en fait d'associer un projet de régularisation à un projet de contrôle du marché du travail. Donc de dire en fait quels sont les secteurs qui sont le plus concernés par l'occupation de main d'œuvre sans-papiers et par

conséquent, parce qu'on n'engage pas forcément les sans-papiers pour rien entre guillemets, c'est associé à un risque de sous enchère, d'exploitation, etc. et donc d'agir, d'agir sur ce secteur-là. »
(entretien n°7)

Ces deux citations soulignent l'utilité des mesures d'accompagnement et leur héritage. Le premier représentant issu du milieu associatif et syndical perçoit une utilité des mesures d'accompagnement envers les migrant-e-s sans statut légal pouvant être éligibles à Papyrus.

8.6.2. COORDINATION MOINDRE ENTRE LES ACTEUR-ICE-S DU GROUPE DE SUIVI POST-PAPYRUS

8.6.2.1. ABANDON DES SÉANCES TECHNIQUES

Un premier élément amené par les acteur-ice-s du groupe de suivi quant au manque de coordination entre elles et eux est l'abandon des séances techniques après la fin de l'action publique. Plusieurs acteur-ice-s issu-e-s du milieu associatif et syndical et d'institutions cantonales auraient souhaité que ces séances techniques se poursuivent, car cet espace permettait d'interagir sur certaines difficultés vécues au sein de la mise en œuvre, telles que les « cas de figures particuliers », les dossiers manquant de preuves « recevables ». En bref, ces réunions permettaient d'aborder tout ce qui concernait une nécessité « d'ajustements de systèmes d'ordres locaux discrétionnaires » à travers des « normes secondaires d'application ; c'est-à-dire d'interprétations, de négociations et de résolution de conflits ici en particulier (Lascoumes et le Galès, 2018).

8.6.2.2. COORDINATION MOINDRE LIÉE AU MANQUE DE LEADERSHIP CANTONAL

L'abandon des séances techniques est lié aussi à l'abandon à un niveau cantonal de la question des personnes sans statut légal. Le représentant du CSP explicite cet abandon au niveau du leadership politique cantonal :

« Et puis, au niveau du Conseil d'État, au contraire, on a souffert de l'abandon de ce dossier quoi. C'est plutôt ça. Personne était contre [insiste] mais plus personne n'était pour dans le sens à activement dire aux fonctionnaires : "Voilà, il faut qu'on continue. C'est la ligne du canton de Genève, voilà ce qu'il faut faire etc." » (entretien n°4)

Ce manque de leadership à la fin de l'Opération Papyrus a conduit selon certains acteur-ice-s à une reprise de « pouvoir discrétionnaire » (Lascoumes et le Galès, 2018) et ainsi à un retour d'anciennes pratiques administratives avec un fonctionnement autonome de l'administration devant se situer « en dehors » de la politique :

Mais que je dirais de manière très simple si... ce genre de choses. S'il n'y a pas quelqu'un de très volontariste qui les fait avancer, bah on glisse tranquillement de nouveau dans les ornières administratives ou on traite les dossiers comme on les a toujours traités et puis voilà. (...) L'arrivée de ces nouveaux chefs, Il y a eu, comme je vous le disais avant, une sorte de volonté de reprendre en main le truc, de se protéger des influences des associations. (entretien n°3)

8.6.3. HÉRITAGE AU NIVEAU DE LA POPULATION GENEVOISE

Un autre héritage du programme d'action publique Papyrus concerne sa médiatisation et son impact sur la population genevoise. Deux éléments peuvent être relevés : premièrement l'impact durable de cette politique publique au sein de la population genevoise selon les propos de la représentante du CCSI :

« Je pense que c'est vraiment resté, c'est vraiment resté dans la tête des gens cette opération. Je suis toujours surprise de voir à quel point les gens y compris pas du tout dans notre secteur d'activité, ont entendu parler de cette opération avec parfois des, des... compréhensions assez fausses de ce que c'était de cette opération comment ça s'est passé etc. Néanmoins enfin beaucoup de gens ont entendu parler de cette opération. » (entretien n°2)

Deuxièmement, la représentante du SEM considère que la médiatisation de Papyrus et de sa mise en œuvre a permis de faire évoluer les représentations que la population genevoise peut avoir concernant la situation des personnes sans-papiers à Genève et en Suisse et leur « utilité », économique en particulier pour la société :

« Et puis je pense que la population aussi elle s'est dit : "Bah voilà, tiens, les migrants sans-papiers, peut-être que on en n'était pas conscients du nombre de leur implication dans l'économie suisse, de ce qu'ils apportent aussi à l'économie suisse. » (entretien n°10)

8.6.4. L'HÉRITAGE POST-PAPYRUS DES REPRÉSENTATIONS DES PERSONNES SANS STATUT LÉGAL

8.6.4.1. LA CONCEPTION DE « L'UTILITÉ » ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES PERSONNES SANS STATUT LÉGAL

Le propos de la représentante du SEM évoqué dans le paragraphe précédent permet d'introduire plus généralement l'héritage de l'opération Papyrus quant à l'évolution des représentations des personnes sans statut légal au sein des acteur-ice-s issu-e-s du groupe de suivi. La mise en œuvre de l'opération Papyrus a permis d'apporter des réflexions autour de ces représentations à travers un « argument décisif d'utilité » en amenant un argumentaire d'un cadre « socio-économique » (Spencer et Delvino, 2019, p.36). Cette perspective socio-économique pose la question de « l'utilité » des personnes sans statut légal pour la société. À partir de « la construction d'un problème public » (Lascombes et le Galès, 2018, p. 72), la définition de ce cadre met en évidence « le préjudice économique et social causé par l'exclusion des migrants irréguliers et la manière dont cela sape la capacité de la municipalité à atteindre ses objectifs de politique économique et sociale. » (Spencer et Delvino, 2019, p. 36). Un-e des représentant-e-s associatif-ve-s résume « l'utilité socio-économique » de l'économie domestique en particulier à travers la problématisation de la gestion sociale et économique des deux extrémités du prisme démographique :

« Ça pose énormément de questions et ça répond énormément de questions sur les extrémités de vie. La question des nounous, la garde des bébés ou des enfants en très bas âge, c'est aussi quelque chose qui répond à la problématique du manque de places en crèche. Et donc qui permet ou ne permet pas aux parents le retour ou l'accès à l'emploi. (...) C'est aussi par rapport, bien

évidemment, à l'autre extrémité de l'évolution démographique la population qui vieillit de plus en plus, la limitation des places dans les EMS, la cherté des places dans les EMS et surtout la volonté de plus en plus grande et totalement légitime de rester à la maison autant que faire se peut. Alors oui, il y a l'IMAD et tout, mais à nouveau, il y a des restrictions de l'État au niveau des budgets qui ne peuvent pas couvrir ces besoins et donc à qui on recourt, à la dame philippine, à la dame brésilienne qui va venir s'occuper de mamie quoi. Et qui te sauve le truc, littéralement. »
(entretien n°1)

L'économie domestique comporterait aussi une « utilité socio-économique » dans le cadre de la division sexuelle du travail entre les hommes et les femmes, et plus généralement sur les inégalités de genre :

« Ça a aussi correspondu au plus en plus grand accès et tant mieux de l'emploi pour les femmes, parce que là aussi, ce qu'il y a aussi derrière, c'est la division ratée de la répartition du travail ménager. Malgré tout, ça reste quelque chose qui est majoritairement fait par la femme, si elle bosse, comment est-ce qu'elle peut à la fois bosser et s'occuper des enfants ? Ben voilà, la femme de ménage, elle répond aussi à ce besoin. Donc ça correspond aussi à l'augmentation exponentielle des familles monoparentales, des divorces, des choses comme ça, toutes, avec toutes les problématiques de garde que ça implique. » (entretien n°1)

Ce rappel de « l'utilité socioéconomique » de l'économie domestique avait déjà été évoqué dans la campagne « Aucune employée de maison n'est illégale » selon le représentant de l'EPER :

« On a mis en avant cette particularité de l'économie domestique qui pose aussi la question de genre, qui pose aussi la question démographique, la question économique, la question de l'accès à l'emploi et tout. » (entretien n°1)

Plus généralement, cette « utilité socioéconomique » de l'économie domestique mise en lumière durant l'opération Papyrus a permis de dévoiler une autre « réalité » non perçue par la population genevoise et la plupart des acteur-ice-s du groupe de suivi ; celle de la vision transclassiste de l'économie domestique :

« Et ça correspond aussi à une autre réalité, cette transclassiste de l'économie domestique, à savoir que oui, il y a bien sûr la caricature de la famille riche qui a sa super baraque à Coligny, qui a ses employées de maison. (...) L'économie domestique, ça correspond aussi à un autre besoin que si on veut donner l'exemple type, et un peu, sociologiquement parlant, c'est la famille monoparentale, la femme seule qui a des enfants, qui a un boulot pourri à la Migros, des horaires pourri] qui correspondent pas aux horaires couverts par la garde scolaire, qui n'a pas forcément un appui familial et qui a besoin d'une dame qui va aller chercher ses enfants à l'école et qui reste de 5 h à 7 h et demie jusqu'à ce que finalement elle puisse rentrer à la maison (...) et c'est indispensable à sa survie. » (entretien n°1)

Ainsi, ce cadre « socioéconomique » évoqué par les différents acteur-ice-s du groupe de suivi, en particulier par les acteur-ice-s issu-e-s du milieu associatif et syndical a permis de démontrer de manière « pragmatique », l'importance des personnes sans statut légal travaillant au sein de l'économie domestique et par conséquent l'utilité même du programme d'action publique Papyrus.

8.6.4.2. REPRÉSENTATION DE LA DIVERSITÉ DES « CAS DE FIGURE »

Un autre héritage ayant déjà été évoqué tout au long du mémoire est la mise en lumière de la diversité des « cas de figure » particuliers au sein de la population des personnes sans statut légal souhaitant déposer une demande de régularisation. Les associations ont amené tout d'abord le « cas de figure » des femmes philippines anglophones ayant besoin de mesures d'accompagnement en ce qui concerne l'apprentissage de la langue française afin d'arriver à un niveau A2 à l'oral pour remplir pleinement le critère de l'intégration. Les associations ont amené ce cas de figure car il était difficile pour cette population d'obtenir des régularisations par le passé en raison du critère de la langue requise au sein de l'intégration. Un autre cas de figure rencontré est celui des personnes travaillant dans le milieu diplomatique ayant été pendant un certain laps de temps au bénéfice de cartes de légitimation qui n'ont pas été renouvelées, et aussi des ancien-ne-s étudiant-e-s hors UE/AELE dont le permis de séjour a échoué en raison de la fin de leurs études.

8.7. HÉRITAGE AU NIVEAU DES CANTONS

8.7.1. LA REPRÉSENTATION DE LA GENFEREI ET SON INFLUENCE SUR L'HÉRITAGE DE PAPYRUS EN SUISSE

L'ensemble des acteur-ice-s du groupe de suivi relèvent la difficulté d'un héritage pérenne dans les autres cantons suisses. Un premier argument évoqué est la représentation tenace d'une « Genferai », c'est-à-dire de stéréotypes attribuant un caractère « absurde » au canton de Genève, caractère qui n'existerait pas ailleurs en Suisse. La représentante du CCSI explicite ce premier argument rendant difficile un héritage pérenne :

« Le regret qu'ailleurs en Suisse, ce truc, c'est encore considéré comme une Genferai qui était impossible à exporter ailleurs, alors que pas du tout, en réalité. Enfin, par exemple, j'ai encore entendu une fois alors que j'étais auditionnée au parlement fédéral, une question du genre "Oui mais bon, évidemment, le personnel des ambassades" Genre, on parle pas du tout du personnel des ambassades, c'est pas une Genferai, ça n'a rien à voir avec le fait que c'est la Genève internationale. Donc ça le fait que c'est encore perçu comme ça ailleurs en Suisse et que c'est voilà que c'est perçu comme une bizarrerie qui était absolument inexportable dans d'autres cantons. » (entretien n°2)

Elle relève ici le stéréotype infondé du lien entre la particularité du canton de Genève en ce qui concerne sa concentration d'organisations internationales, de missions permanentes et d'ONG en contraste avec le reste de la Suisse et la présence de personnes sans statut légal sur le sol du canton qui seraient là uniquement à cause de son caractère « international ». Ce stéréotype s'inscrit dans un « tournant local » où les villes et zones urbaines prennent de plus en plus de mesures vis-à-vis de l'élaboration de leurs politiques publiques, en particulier ici de politiques d'intégration (Spencer et Delvino, 2019, p. 29). En complément du « fédéralisme d'exécution » et de la « structure politique, associative et syndicale genevoise » (Fakhoury, 2018), cela induit des approches de politiques publiques d'intégration et d'exclusion qui peuvent énormément s'éloigner des approches des autres régions du pays et du niveau national ou fédéral (ibid., p. 30). Dans le cas de la Genferai, la spécificité attribuée au canton de Genève vis-à-vis des migrants sans statut légal tranchant avec l'approche « exclusive » et « légaliste » (Fakhoury, 2018, p. 107) de l'exécutif fédéral, sous-entend qu'il

n'existerait pas de bassin de personnes sans statut légal au sein d'autres cantons, en particulier les cantons ruraux. Une des représentantes du SEM explicite cette représentation fédérale qu'elle partage :

« Elle se pose quand même très différemment d'un canton à l'autre. On sait que c'est un phénomène urbain. On sait que ça touche les grandes villes parce qu'il y a cet anonymat. Il y a une espèce de, de protection du nombre. Voilà. Tandis que tandis puis du marché du travail aussi, il faut qu'il y ait, il faut qu'il y ait un emploi au bout. Et puis forcément dans tous ces emplois qui ne sont pas qualifiés, on retrouve nombre de migrants sans-papiers qu'on retrouvera peut-être un tout petit peu moins dans certains secteurs économiques de canton, on va dire plus ruraux, ou là, il n'y a peut-être pas ce marché du travail qui serait si favorable pour... » (entretien n°10)

En partant de l'argument du « tournant local » et de « représentations différentes » vis-à-vis de l'élaboration de politiques publiques d'inclusion (ou d'exclusion) de personnes sans statut légal, la difficulté de l'exportation de la politique publique en raison du manque de ressources au sein d'associations et de syndicats dans les autres cantons suisses a été également évoquée :

« Il y a aussi clairement le niveau terrain où encore une fois, comme je dis, la force du réseau associatif et syndical ici, qu'on avait le degré de compréhension des enjeux, qu'on avait les moyens qu'on avait en termes de staff, etc. Pour absorber un truc comme ça. Il faut juste se rendre compte qu'il y a plein de cantons alémaniques où c'est trois bénévoles qui se courent après et puis c'est tout. Et puis il y a zéro contact avec les autorités. » (entretien n°2)

8.7.2. QUELQUES PRÉMISSSES AU SEIN DE CERTAINS CANTONS

En dépit de la représentation de la Genferei qui a beaucoup joué selon les acteur-ice-s du groupe de suivi sur l'exportation difficile de l'héritage Papyrus, la question de l'élaboration d'une politique publique de normalisation des personnes sans statut légal à partir de l'influence de l'action publique genevoise reste ouverte au sein des cantons de Vaud, Bâle et Zürich.

En ce qui concerne les cantons romands, la création d'une Plateforme Papyrus Vaud³¹ avec une pétition dirigée vers le Conseil Vaudois s'est construite à travers 46 organisations comprenant divers groupes associatifs de défenses des personnes migrantes, des églises vaudoises, des partis politiques et syndicats. L'objectif de la pétition est de créer un programme de normalisation reprenant en grande partie le programme Papyrus du canton de Genève. La plateforme Papyrus a été créée durant l'été 2019³². La pétition ayant obtenu les 10'000 signatures nécessaires, a été remise aux autorités fédérales en décembre 2020 (RTS 2022). Elle est encore en cours de discussion par le Service de la population (SPOP). On peut encore relever qu'auparavant la proposition d'un programme de régularisation

³¹ Plateforme Papyrus Vaud (2019). *Pétition au Conseil D'Etat Vaudois : Pour la régularisation de travailleuses et travailleurs sans-papiers du canton de Vaud*. Disponible en ligne sur : <https://www.papyrus-vaud.ch/> (consulté le 23.12.2023).

³² Source : Centre de contact suisses immigrés (CCSI) (2019). *Actualités – News, Opinions et prises de positions Opération Papyrus : Vaud aussi ?* (publié le 27.09.2019). Disponible en ligne sur : <https://ccsi.ch/2019/09/27/operation-papyrus-vaud-aussi/> (consulté le 23.12.2023).

similaire à celui de Genève par le député Dolivo a été refusée par le Conseil d'Etat vaudois en mars 2017.

Au sein des entretiens, le représentant du CSP explicite la transposition difficile de Papyrus dans les autres cantons en raison de freins cantonaux plutôt que fédéraux :

« L'enjeu se passe au niveau cantonal, par exemple, c'est une discussion qui est en cours à la plateforme Vaud. S'ils arrivent à trouver l'accord avec les autorités cantonales, c'est le peuple au service de la population. Ça va être accepté au niveau fédéral, sauf que c'est au niveau des cantons ou ça freine beaucoup plus » (entretien n°3)

La situation des personnes sans statut légal dans le canton de Vaud est similaire à celle du canton de Genève. Il est estimé qu'entre 9000 et 15'000 personnes sans-papiers vivent sur le sol vaudois dans des secteurs similaires (économie domestique, restauration et hôtellerie, bâtiment, agriculture) (CCSI, 2019). Le communiqué de presse du CCSI (2019) indique un nombre de régularisations bien moindre dans le canton du Vaud durant l'année 2018 (58 cas) par rapport à Genève (632). Dans le canton du Jura, une proposition de motion par le parti politique des Verts et du CS-POP a été refusée de justesse³³ par le Parlement jurassien en septembre 2017 (Tribune de Genève, 2017).

Dans les cantons suisses allemands, la motion n°17.5149.03³⁴ visant à implanter un programme de régularisation similaire à celui de Genève a été proposé par le socialiste Leonhard Burckhardt et d'autres de ses collègues en juin 2017 dans le canton de Bâle-Ville. Elle a été refusée par le Conseil d'Etat bâlois en septembre 2020. (Conseil Bâlois, 2020). Quant au canton de Zürich, il ne s'est pas inspiré du canton de Genève, mais a élaboré une carte d'identité municipale « Züri City Card » qui permet aux personnes sans statut légal d'accéder à plusieurs services de la ville, par exemple pour trouver un logement, obtenir un abonnement dans une piscine municipale ou bien encore accéder à une place de crèche. Ce projet a été accepté au mois de mai 2022 par la population zurichoise et devrait être mis en œuvre dès l'année 2024-2025³⁵.

8.7.3. CONSTAT DE LA PROBLÉMATIQUE CONCERNANT LA NON-UNIFORMISATION DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

La disparité de traitement de l'application du « cas de rigueur » entre les différents cantons gêne le Secrétariat d'État aux Migrations (SEM), selon le représentant du CSP :

« Et aujourd'hui, le SEM, qui est quand même responsable d'une sorte d'uniformisation de la politique suisse, est plutôt mal à l'aise qu'il y ait des telles disparités entre Genève Vaud et le reste de la Suisse et puis ils aimeraient bien que les autres cantons déposent des demandes quoi... Donc que c'est plutôt dans ce sens-là quoi. Parce que c'est vrai que c'est bizarre d'avoir dans un même pays des politiques migratoires tellement différentes d'un coin à l'autre. Alors on peut dire bon bah c'est le fédéralisme, un point c'est tout quoi. Mais pour le SEM, ça serait plus confortable si les autres cantons emboîtaient le pas à Genève et commençaient à déposer... » (entretien n°3)

³³ Il y avait 28 voix contre, 26 voix pour et 5 abstentions.

³⁴ Source téléchargeable ici : <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100385/000000385622.pdf>

³⁵ Source : <https://www.zuericitycard.ch/>

La représentante du SEM déclare à ce propos que l'administration fédérale est ouverte aux propositions provenant d'autres cantons suisses, mais que l'impulsion politique doit partir des cantons eux-mêmes :

« Peut-être qu'un jour on aura dans un autre canton un projet similaire à Papyrus, mais peut être qu'il sera encore un peu différent. Avec, avec des critères peut être qui seront légèrement différents en fonction de ce que le canton veut. Voilà- L'initiative. Elle doit partir des cantons, elle doit partir des cantons, à eux de voir par rapport à leur propre situation. » (entretien n°10)

Cette disparité de traitement a déjà été relevée par Vallier (2016) sur l'appréciation trop restrictive de certains cantons par rapport à d'autres. Premièrement, en raison du « fédéralisme d'exécution » (p. 2) qui confère une marge de manœuvre aussi grande que possible pour les cantons tout en mettant en œuvre la législation fédérale. Deuxièmement en raison de l'absence d'outils permettant à l'exécutif fédéral de refuser les préavis cantonaux négatifs des cantons les plus stricts (ibid., p. 5).

9. CONCLUSION

En conclusion, tout le long du travail, je me suis penchée sur le vécu et l'appropriation des acteur-ice-s du groupe de suivi de la mise en œuvre de l'opération Papyrus et de l'évolution des critères. À partir du cadre théorique de « l'action publique » (Lascoumes et le Galès, 2018) et des représentations entourant la notion d'illégalité, j'ai pu déterminer dans quelle mesure le processus de la mise en œuvre Papyrus a été vécue et appropriée par les acteur-ice-s du groupe de suivi avec lequel-le-s j'ai pu avoir des entretiens. Leurs vécus et appropriations se sont construits à travers les représentations préexistantes de l'illégalité (constructiviste ou conséquentialiste), le contexte juridique et politique restrictif (Spencer et Delvino, 2019) notamment le cadre « légaliste » de l'exécutif fédéral (Fakhoury, 2018). Les enquêté-e-s m'ont fait part des nombreuses difficultés, innovations qu'ils/elles ont rencontrés et mis en œuvre, en utilisant leur « pouvoir discrétionnaire » (Lascoumes et le Galès, 2018). Ils/Elles ont dû négocier à partir de leurs cadres d'action respectifs et ont pu surmonter des difficultés de compréhension, dans l'objectif de bénéficier aux groupes cibles de la politique publique et à la collectivité genevoise.

Plus généralement, au sein de ce contexte juridique et politique restrictif, j'ai pu constater que l'existence et la mise en œuvre possible de l'opération Papyrus constitue un « tournant local » (Spencer et Delvino, 2019), soutenu par « l'activisme municipal » prodigué par le secteur associatif et syndical genevois. La possibilité même d'une politique publique se voulant « inclusive » envers un certain type de travailleur-se sans statut légal peut être expliquée par différents facteurs, notamment celui de la mise en avant d'une vision « socio-économique », « pragmatique » autrement dit de « principe de réalité » (Fakhoury, 2018). Cette vision « socio-économique » avait été déjà mise en avant initialement par l'exécutif cantonal ayant construit un cadrage redéfinissant le migrant « régularisable » respectant le cadre juridique fédéral.

En objectivant les critères de régularisation, cette opération a permis d'assurer une sécurité juridique auprès des potentiels candidat-e-s à la régularisation, ce qui a pour conséquence de pouvoir de surmonter le « camouflage » (Chauvin et Garcés-Mascareñas, 2014, p. 425) adopté pendant des années par les personnes sans statut légal à Genève. J'ai pu relever le rôle crucial des acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales dans la mise en œuvre de la régularisation ; ils/elles ont assuré des rôles de « gardiens », « d'acteurs de confiance et de facilitateur », plus généralement « d'intermédiaire » à destination des potentiels candidats de l'opération Papyrus (Refle, 2023). J'ai pu aussi observer l'évolution des critères objectivés en fonction du processus de la mise en œuvre et des représentations du/de la migrant-e « régularisable ou expulsable » sous-tendant les critères de l'exécutif cantonal et fédéral. La réalité du terrain a montré des cas de figures particuliers telles que la femme philippine anglophone, les personnes ayant été au bénéfice de cartes de légitimation et les personnes ayant été étudiantes. Le critère de l'intégration, objectivé à travers le niveau de langue (A2) et la durée de séjour, a été renégocié durant la mise en œuvre à travers les représentations des acteur-ice-s du groupe de suivi. Le niveau de langue requis est resté le même et ce critère a été discuté entre les acteur-ice-s associatif-ve-s et syndicaux-ales et les autres acteur-ice-s du groupe de suivi en montrant « la réalité du terrain » auxquelles faisaient face les potentiel-le-s bénéficiaires à la régularisation (difficulté d'apprentissage du français pour diverses raisons). L'innovation a consisté à mobiliser une notion qui se trouve déjà dans la

loi, la notion de « conditionnalité », composante « discrétionnaire » permettant de résoudre les limites du critère objectif. Certes la durée de séjour a été durcie pour les familles (5 ans pour chaque membre de la famille), néanmoins l'opération a pu permettre aux personnes célibataires sans enfants de déposer une demande, ce qui a constitué une grande avancée pour le secteur associatif, syndical et pour les principaux-aes intéressé-e-s. La notion de séjour continu s'est maintenue, en raison des représentations « légalistes » de l'exécutif fédéral. Le secteur associatif et syndical a su s'adapter en mettant en avant une « stratégie pragmatique ». Le critère du respect de l'ordre juridique a nécessité des « ajustements d'ordre discrétionnaire » au niveau de la mise en œuvre afin de recadre les normes d'interprétations (le fait d'avoir une seule condamnation possible pour séjour illégal, la notion de « proportionnalité » sur les délits). Il n'a pas été nécessaire d'ajuster le critère de l'indépendance financière, en dehors de l'adaptation temporaire au sujet des dettes (un maximum de 10'000 francs avec un accompagnement de Caritas). Ceci a mis en avant un caractère « humanitaire » dans un processus de « décriminalisation » de la personne sans statut légal (Fakhoury, 2018, p. 100) et a complexifié la logique de « mérite », y compris pour des personnes ayant des difficultés financières de manière temporaire. L'héritage de l'opération Papyrus a été moindre dans les autres cantons suisses, notamment en raison de la représentation tenace de la « Genferi », du manque de ressources au niveau associatif et du contexte politique et juridique plus restrictif dans les autres cantons suisses.

La limite principale de ce travail est le fait de ne pas avoir suffisamment pris en compte un des facteurs ayant influencé la mise en œuvre de l'opération Papyrus, celle du leadership politique, que ce soit au niveau cantonal ou au niveau fédéral. Je n'ai pas pu prendre en compte ce facteur-ci, d'abord pour des raisons éthiques, notamment en ce qui concerne les enjeux de confidentialité. Deux figures connues dans la sphère politique sont visées ici en particulier. Cette limite rejoint une autre limite plus globalisante, celle de l'analyse incomplète des relations entre les acteur-ice-s du groupe de suivi, encore une fois pour des raisons éthiques et de protection de l'anonymat des acteur-ice-s, en raison de leur faible nombre.

Une ouverture à ce travail pourrait être une recherche sur les rapports entre institutions plutôt qu'entre les acteur-ice-s du groupe de suivi. Il serait intéressant d'analyser l'évolution des relations entre les institutions cantonales, fédérales et la société civile après la mise en œuvre de Papyrus, étant donné que cette politique publique comporte un caractère novateur en matière d'intégration multi-niveau de politiques intersectorielles. Une autre ouverture pourrait être une recherche sur l'évolution des relations entre les organisations ayant participé à la mise en œuvre de l'opération Papyrus et les personnes sans statut légal à Genève en raison des critères objectifs permettant d'assurer une « sécurité juridique » pour ces personnes dans une certaine mesure, ce qui constitue une avancée, malgré le contexte restrictif migratoire en Suisse et plus généralement en Europe.

BIBLIOGRAPHIE

Articles Scientifiques :

- Bolzmann Claudio (2002), La politique migratoire suisse, entre contrôle et intégration, *Ecartés d'identités, revue trimestrielle sur l'intégration*, N°99, pp. 45-71.
- Bonizzoni Paola et Hajer Minke H.J. (2023), Politicising the Amnesty: Struggles for Migrants' Legality during a Pandemic, *Partecipazione e conflitto*, Vol. 16, N°1, pp. 119-137.
- Cahannes, J. H. et H. E. Marianne (2003), Kein Mensch ist illegal! Die Sans-Papiers-Bewegung Schweiz. Hintergründe, Geschichte und Engagement, Institut für Geschichte, Universität Bern, Bern.
- Chambovey Didier (1995), Politique à l'égard des étrangers et contingentement de l'immigration. L'exemple de la Suisse, *Population*, Vol. 50, N°2, pp. 357-384.
- Chauvin Sébastien, Garcés-Mascareñas Blanca et Kraler Albert (2013), Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe, *International Migration*, Vol. 51, N°6, pp. 118-131.
- Chauvin Sébastien et Garcés-Mascareñas Blanca (2014), Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation, *Sociology Compass*, Vol. 8, N°4, pp. 422-432.
- Chavez Leo (2007), The Condition of Illegality, *International Migration*, vol. 45, N°3, pp. 192-196.
- De Genova Nicholas (2004), The Legal Production of Mexican/Migrant "Illegality", *Latino Studies*, Vol 2, N°2, pp. 160-185.
- De Graauw Els et Vermeulen Floris (2016), Cities and the politics of immigrant integration: a comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 42, N°6, pp. 989-1012.
- Ferro-Luzzi Giovanni, Refle Jan-Erik, Burton-Jeangros Claudine et Jackson Yves (2023), La régularisation des travailleurs sans-papiers dans le canton de Genève, *Social change in Switzerland*, Vol. 36, pp. 1-13.
- Garcés-Mascareñas Blanca (2010), Legal production of illegality in a comparative perspective. The cases of Malaysia and Spain, *Asia Europe Journal*, Springer, Vol. 8, N°1, pp. 77-89.
- Haselbacher Miriam (2019), Solidarity as a field of political contention: Insights from local reception realities, *Social Inclusion*, MISC, Vol. 7, N°2, pp. 74-84.
- Jackson Yves, Burton-Jeangros Claudine, Duvoisin Aline, Consoli Liala et Fakhoury Julien (2022). Vivre et travailler sans statut légal à Genève. Premiers constats de l'Étude Parchemins, *Sociograph - Sociological Research Studies*, N°57a, pp. 1-96.
- Laubenthal Barbara (2007), The Emergence of Pro-Regularization Movements in Western Europe, *International Migration*, Vol. 45, N°3, pp. 101-133.

Pinson Gilles et Sala Pala Valérie (2007), Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ?, *Revue française de science politique*, Paris: Presses de Sciences Po, Vol. 57, N°5, pp. 555-597.

Poppelaars Caelesta et Scholten Peter (2008), Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands, *Administration & Society*, Vol. 40, N°4, pp. 335-357.

Scholten Peter (2013), Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: The case of migrant integration policies in the Netherlands, *Policy Sciences*, Springer, Vol. 46, N°3, pp. 217-236.

Spencer Sarah (2018), Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 44, N°12, pp. 2034-2052.

Spencer Sarah et Delvino Nicola (2019), Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, Routledge, Vol. 17, N°1, pp. 27-43.

Sunderhaus Sebastian (2007), Regularization programs for undocumented migrants, *Migration Letters*, Transnational Press London, Vol. 4, N°1, pp. 65-76.

Van Breugel Iona et Scholten Peter (2020), Governance by Proxy: A Comparative Policy Analysis of the Mainstreaming of Immigrant Integration Governance, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 22, N°3, pp. 207-225.

Van Hulst Merlijn et Yanow Dvora (2016), From Policy "Frames" to "Framing": Theorizing a More Dynamic, Political Approach, *The American Review of Public Administration*, Vol. 46, N°1, pp. 92-112.

Van Oorschot Wim (2000), Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public, *Policy & Politics*, Policy Press, Vol. 28, N°1, pp. 33-48.

Contributions d'ouvrage, ouvrages et rapports académiques

Bache Ian, Bartle Ian et Flinders Matthew (2016), Multi-level governance, In: , *Handbook on theories of governance*, édité par Christopher Ansell et Jacob Torfing, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, pp. 486-498.

Bohmer Carol., Shuman Amy (2008), *Rejecting Refugees. Political asylum in the 21st century*, London and New York, Routledge.

Caponio Tiziana et Borkert Maren (2010), *The local dimension of migration policymaking*, Amsterdam University Press, [en ligne], <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/34851>, (consulté le 28.09.2023).

Della Torre Lucia (2017), State's Discretion and the Challenge of Irregular Migration – the Example of Permanent Regularization Practices in Spain and Switzerland | nccr – on the move, Recherche, Neuchâtel, [en ligne], <https://nccr-onthemove.ch/publications/states-discretion-and-the-challenge-of-irregular-migration-the-example-of-permanent-regularization-practices-in-spain-and-switzerland-2/>, (consulté le 28.09.2023), mimeo.

De Maillard Jacques et Kübler Daniel (2016), Chapitre 3. La mise en œuvre : entre application et reformulation de la décision, In : *Analyser les politiques publiques*, Politique en +, Fontaine : Presses universitaires de Grenoble, pp. 79-107.

Fakhoury Julien (2018), L'opération Papyrus : analyse historique et politique d'un processus de décriminalisation des sans-papiers, Université de Genève, [en ligne], <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:114192>, (consulté le 16.10.2022), mimeo.

Ferro-Luzzi Giovanni, Duvoisin Aline et Fakhoury Julien (2019), Evaluation du projet pilote Papyrus relatif à la régularisation des travailleurs sans statut légal à Genève, *Genf: Département de la sécurité et de l'économie*, [en ligne], <https://access.archive-ouverte.unige.ch/access/metadata/26c4ff3f-d6c9-4212-a252-d17a01692994/download>, (consulté le 16.10.2022).

Galligan Denis James (1990), *Discretionary powers: A legal study of official discretion*, Oxford : Oxford University Press.

Hassenteufel Patrick (2011), Chapitre 1 - Le modèle d'analyse séquentiel, In : *Sociologie politique: l'action publique*, Collection U, Paris: Armand Colin, pp. 29-42, [en ligne], <https://www.cairn.info/sociologie-politique-l-action-publique--9782200259990-p-29.htm>, (consulté le 16.10.2022).

Hooghe Liesbet et Marks Gary (2010), Types of multi-level governance, In: *Handbook on multi-level governance*, Edward Elgar Publishing, [en ligne], <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/edcollchap/edcoll/9781847202413/9781847202413.00007.pdf>, (consulté le 17.11.2023).

Lambercy Urbain (1983), *La répartition des compétences entre Confédération et cantons en matière de police des étrangers: étude de droit suisse de la police des étrangers*, Mauraz : Mauraz.

Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (2018), *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin.

Miaz Jonathan (2017), Politique d'asile et sophistication du droit : pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015), Thèse de doctorat, Strasbourg, [en ligne], <https://www.theses.fr/2017STRAG010>, (consulté le 17.11.2022), mimeo.

Levinson Amanda (2005), *The regularisation of unauthorized migrants: Literature survey and country case studies*, Oxford : Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

Nguyễn Minh Soán (2003), *Droit public des étrangers : présence, activité économique et statut politique*, Berne : Staempfli.

Petry Roswitha (2013), *La situation juridique des migrants sans statut légal: entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations*, Genève : Schulthess éditions romandes.

Piguet Etienne (2009), *L'immigration en Suisse : soixante ans d'entrouverture*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Schiller Maria (2016), *European Cities, Municipal Organizations and Diversity: The New Politics of Difference*, London: Palgrave Macmillan.

Scholten Peter et Penninx Rinus (2016), The multilevel governance of migration and integration, in : Garcés-Mascareñas et Remix Rinus (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors*, Cham : Springer International Publishing, pp. 91-108.

Shön Donal et Rein Martin (1994), Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies, New York : *Basic Book*.

Vallier Camille (2016), La marge d'appréciation des cantons dans l'octroi d'autorisations de séjour pour « cas individuels d'une extrême gravité », Université de Genève, [en ligne], <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:88909>, (consulté le 20.09.2023), mimeo.

Van Oorschot Wim (2005), Immigrants, Welfare and Deservingness: Opinions in European Welfare States, *Immigrants, Welfare and Deservingness*, Aalborg Universitet: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, pp. 1-26.

Van Oorschot Wim (2008), Popular deservingness perceptions and conditionality of solidarity in Europe, In: Van Oorschot Wim, Opielka M, et Pfau-Effinger B (Eds.), *Culture and welfare state*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 268-288.

Conférences et articles de colloques

Alexiou Xenia, Tsavdaroglou Charalampos et Petropoulou Chryssanthi. (2016), Urban social movements and refugees in Greece: A new relation? Emerging common spaces in Mytilene and Idomeni, In: *Proceedings of the International Conference From Contested Cities to Global Urban Justice*, pp. 1-13.

Caponio Tiziana (2014), The legal and political dimension of local integration policy, In: King Project-Social Science Unit Desk Research, [en ligne], <https://www.semanticscholar.org/paper/The-legal-and-political-dimension-of-local-policy-Caponio/a133fefa8a7c9c20d5dbc01932f0ad4f899adbe3>, (consulté le 16.11.2023).

Refle (2023), Regularization of undocumented migrants – implementation of a new procedure and its effects, In : *Swiss Political Science Association Conference*.

Articles de loi

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) ; RS 1 113. Disponible en ligne sur : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19310017/index.html> (consulté le 08.12.2022).

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) ; RS 142.20. Disponible en ligne sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr> (consulté le 08.12.2022).

Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) ; RS 141.0. Disponible en ligne sur : <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/detail-View.do?id=10092892#1> (consulté le 17.09.2023).

Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) ; RS 142.201. Disponible en ligne sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr> (consulté le 17.09.2023).

Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE) ; RS 142.205. Disponible en ligne sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2007/762/fr> (consulté le 18.09.2023).

Loi cantonale genevoise sur le contrat-type de travail avec salaires minimaux impératifs de l'économie domestique (CTT-EDom) (rsGE J 1 50.03) du 13 décembre 2011. Disponible en ligne sur : <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx> (consulté le 16.12.2023).

Loi cantonale genevoise sur l'inspection et les relations au travail (LIRT) du 12 mars 2004. Disponible en ligne sur : <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx> (consulté le 16 décembre 2023).

Jurisprudences :

Tribunal Administratif Fédéral (2015). *Arrêt du 12 janvier 2015 C-516/2013*. Disponible en ligne sur : [C-516/2013 - 2015-01-12 - Droit de cité et droit des étrangers - Refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour et renvoi de Suisse \(dérogation aux conditions d'admission\) \(weblaw.ch\)](https://www.weblaw.ch/C-516/2013-2015-01-12-Droit-de-cité-et-droit-des-étrangers-Refus-d'approbation-à-l'octroi-d'une-autorisation-de-séjour-et-renvoi-de-Suisse-dérogation-aux-conditions-d'admission) (consulté le 19.09.2023).

Tribunal Administratif Fédéral (2015). *Arrêt du 27 janvier 2015 C-5060/2013*. Disponible en ligne sur : <https://bvger.weblaw.ch/cache?guiLanguage=fr&q=Arr%C3%AAt%20TAF%20C-5060%2F2013%20du%2027%20janvier%202015&id=d083373e-3924-4881-9e4f-79a585d634b4&sort-field=relevance&sort-direction=relevance> (consulté le 19.09.2023).

Tribunal Administratif Fédéral (2015). *Arrêt du 14 avril 2015 C-6255/2013*. Disponible en ligne sur : <https://bvger.weblaw.ch/cache?id=2f489665-4cb2-43bd-be08-09e74224ef1d&guiLanguage=fr&q=%20C-6255%2F2013&sort-field=relevance&sort-direction=relevance> (consulté le 19.09.2023).

Documents associatifs et syndicaux :

CSP, Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève, SIT, CCSI (2020). Aux médias – communiqué de presse du 21 février 2020. Disponible en ligne sur : https://csp.ch/genève/wp-content/uploads/sites/5/2020/02/Communique-Papyrus-associations-2020-02-21_FINAL-WEB.pdf (consulté le 04.12.2023).

Centre suisse pour la défense des droits des migrants. Site internet – L'équipe. Disponible en ligne sur : <https://centre-csdm.org/notre-equipe/> (consulté le 06.12.2023).

Centre de contact suisses immigrés (CCSI) (2019). Actualités – News, Opinions et prises de positions Opération Papyrus : Vaud aussi ? (publié le 27.09.2019). Disponible en ligne sur : <https://ccsi.ch/2019/09/27/operation-papyrus-vaud-aussi/> (consulté le 23.12.2023).

Plateforme Papyrus Vaud (2019). *Pétition au Conseil D'Etat Vaudois : Pour la régularisation de travailleuses et travailleurs sans-papiers du canton de Vaud*. Disponible en ligne sur : <https://www.papyrus-vaud.ch/> (consulté le 23.12.2023).

Articles de journaux et médias

Le Temps (2001), *Les sans-papiers de Fribourg s'agrippent à l'église Saint-Paul*. Publié le 16.07.2001. Disponible en ligne sur : <https://www.letemps.ch/suisse/sanspapiers-fribourg-sagrippent-leglise-saintpaul>, (consulté le 10.11.2023).

RTS (2022). *Papyrus Vaud veut faciliter la régularisation des sans-papiers*. Publié le 02.06.2022. Disponible en ligne sur : <https://www.rts.ch/info/regions/vaud/13140470-papyrus-vaud-veut-faciliter-la-regularisation-des-sanspapiers.html> (consulté le 23.12.2023).

Tribune de Genève (2017). *Pas d'opération Papyrus dans le Jura*. Publié le 06.09.2017. Disponible en ligne sur : <https://www.tdg.ch/pas-d-operation-papyrus-dans-le-jura-370055408708> (consulté le 23.12.2023).

Documents, motions et rapports étatiques

Barthassat, Luc (2010). *Proposition de motion : Régularisation des sans-papiers. Introduire la notion de prescription dans la loi fédérale sur les étrangers*. Déposée le 30.09.2010 (10.3762). Disponible en ligne sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20103762> (consulté le 21.09.2023).

Burckhardt Leonhard (2017). *Anzug betreffend Legalisierung von Sans-Papiers nach dem Muster des Kantons Genf*. Déposée le 07.06.2017 (17.5149.01). Disponible en ligne : <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100385/000000385622.pdf> (consulté le 03.12.2023).

Circulaire Metzler du 21.12.2001.

Communiqué de presse du DSES et du DCS (2019) « Point de situation intermédiaire relatif à la clôture du projet Papyrus », 4.03.2019, Disponible en ligne : <https://www.ge.ch/document/point-situation-intermediaire-relatif-cloture-du-projet-papyrus> (consulté le 03.12.2023).

Communiqué de presse du DIN et du DCS (2020) « Opération Papyrus, bilan final et perspectives », 21.02.2020. Disponible en ligne : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final-perspectives> (consulté le 03.12.2023).

Conseil Fédéral (1998). *Avis du Conseil fédéral au sujet de la motion « Amnistie pour les « sans-papiers »*, 15.06.1998. Disponible en ligne : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19973577> (consulté le 23.12.2023).

Conseil Fédéral (2020). *Pour un examen global de la problématique des sans-papiers Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national (18.3381)*, 12.04.2018. Disponible en ligne : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183381> (consulté le 04.12.2022.)

Godat Ivan (2017). *Opération Papyrus : dans le Jura aussi !* Déposée le 08.03.2017 (1183). Disponible en ligne : https://www.jura.ch/Htdocs/Files/v/25236.pdf/Parlement/PVSeancesplenières/2017/PV_2017_032---Seance-du-06.09.2017.pdf?download=1 (consulté le 04.12.2023).

Secrétariat du Grand Conseil (2003a). *Proposition de motion pour la définition d'une politique migratoire qui tienne compte des besoins actuels et futurs du canton*. Déposée le 02.09.2003 (M1556). 3 p. Disponible en ligne : <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/> (consulté le 21.09.2023).

Secrétariat du Grand Conseil (2003b). *Proposition de motion concernant les sans-papiers*. Déposée le 02.09.2003 (M1555). 4 p. Disponible en ligne : <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/> (consulté le 21.09.2023).

Secrétariat du Grand Conseil (2021), *Rapport de la commission de contrôle de gestion sur l'office cantonal de la population et des migrations*. Déposée le 17.05.2021 (RD1394). Disponible sur : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01394.pdf> (consulté le 03.12.2023).

République et Canton de Genève (2017) *Opération Papyrus. Conséquences*. Genève. Disponible sur : <https://www.ge.ch/dossier/travail-au-noir-ca-se-paie-cash/quoi-parle/consequences> (consulté le 25.12.2023).

République et Canton de Genève (2020), Votation populaire du 27 septembre 2020, [en ligne], <https://www.ge.ch/votations/20200927/>, (consulté le 25.12.2023).

Autres :

Site de la Züri City Card : <https://www.zuericitycard.ch/> (consulté le 23.12.2023)

ANNEXES

ANNEXE 1 : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT



Contact:
Prof. Claudine Burton-Jeangros
Claudine.jeangros@unige.ch
Tél direct: XXX-XXX-XX-XX

Formulaire de consentement sur la collecte et le traitement de données à des fins de recherche

par l'Université de Genève dans le cadre de l'étude :

« Comprendre la mise en œuvre de l'opération Papyrus à Genève à travers le prisme des acteurs du groupe de suivi »

Présentation de l'étude

Cette étude est réalisée en lien avec l'étude Parchemins (co-dirigée par les Profs Yves Jackson et Claudine Burton-Jeangros). Elle est menée par Adela Elezovic dans le cadre de son mémoire de Master en sociologie.

L'étude porte sur la mise en œuvre et le bilan de l'opération Papyrus du point de vue des membres du groupe de suivi.

La récolte de données se fera sous la forme d'entretiens semi-directifs menés par Adela Elezovic (adela.elezovic@et.unige.ch).

Ces entretiens d'une durée d'environ 60 minutes seront enregistrés en format audio. Ils seront retranscrits, anonymisés et utilisés uniquement à des fins scientifiques. Les fichiers audios seront détruits après la retranscription.

Consentement

Par la présente, je donne mon accord à la collecte et au traitement des données récoltées par entretien.

Je suis d'accord qu'un enregistrement audio de l'entretien soit fait.

J'ai été dûment informé.e sur la nature et la portée de ma participation oralement et de façon écrite (grâce à ce document).

J'ai compris que ma participation est volontaire et que je peux révoquer mon consentement à n'importe quel moment auprès de l'institution qui mène l'étude sans que cela me cause le moindre désavantage. A partir de cette révocation, mes données sont exclues de l'étude.

Je suis d'accord de participer à l'étude susmentionnée.

Nom(s) participant.e

Lieu et date

Signature

Nom(s) membre de l'équipe de recherche

Lieu et date

Signature

ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN

Guide d'entretien



Comprendre la mise en œuvre de l'action publique « Papyrus » à Genève à travers le prisme des acteurs du groupe de suivi des Opérations

Guide d'entretien destiné au groupe de suivi des Opérations

Check-list

- Un appareil pour enregistrer l'entretien avec une gauge de charge suffisante
- Le guide d'entretien (pages 2-3)
- Le formulaire de consentement en deux versions
- Documents annexes (Rapport du Conseil Fédéral sur la situation des sans-papiers en Suisse)

Formalités

- Se présenter personnellement et en qualité d'étudiant.e au Master en sociologie à l'Université de Genève.
- Présenter le cadre du projet de recherche ainsi que la directrice du projet de recherche.
- Brève explication de la visée de l'étude ainsi que les axes retenus.
- Confirmer l'accord du ou de la participant.e pour l'enregistrement ainsi que la retranscription anonymisée de l'entretien.
- Rappel du formulaire de consentement à signer à la fin de l'entretien garantissant l'anonymat ainsi que l'utilisation des données à des fins strictement scientifiques.

Qualification des enjeux, attentes, relations et rôles du groupe de suivi des Opérations

(Q1) Tout d'abord, pourriez-vous me rappeler dans quelle organisation vous étiez actif-ve au début de l'Opération Papyrus ? Avez-vous changé d'organisation depuis le début de l'Opération ?

(Q2) Quel a été votre rôle dans la mise en œuvre de l'Opération Papyrus ? En quoi, selon vous, votre action et votre discours ont-ils influencé la mise en œuvre de cette opération ?

(Q3) Quelles étaient vos attentes au début de l'Opération Papyrus ?

Relances : Qu'est-ce que vous attendiez de l'Opération Papyrus ?

(Q4) Quelles étaient vos relations avec les autres parties prenantes de l'Opération ?

Processus de la mise en œuvre de l'Opération Papyrus

(Q5) Comment s'est coordonné le travail de votre organisation avec les autres parties prenantes de l'Opération ?

Relance : Comment vous vous êtes coordonnés ensemble dans la mise en place de l'opération Papyrus ?

(Q6a) Comment et dans quel climat (confiance, méfiance...) la mise en œuvre autour de l'opération Papyrus s'est-elle déroulée au niveau cantonal ?

(Q6b) Et au niveau fédéral ?

(Q7) Quelles ont été les principales difficultés/freins de la mise en œuvre de l'Opération Papyrus de manière globale selon vous ?

(Q8) Plusieurs retards au niveau de l'OCPM en matière de traitements de dossiers en 2019 ont été relevés dans la presse, notamment ([Derrière l'Opération Papyrus, une énorme gabegie - RTS 18-06-2020](#)). Avez-vous personnellement observé de tels retards ? si oui, quels ont été les raisons des retards évoqués dans la presse ? quelles ont été les conséquences de ces retards ?

(Q9) Selon vous, à postériori, qu'est-ce que changeriez-vous à la mise en œuvre de l'Opération Papyrus ?

Bilan de l'Opération Papyrus

(Q10) Quel est votre bilan de l'Opération Papyrus ?

(Q11) Le rapport d'évaluation concernant l'Opération Papyrus a relevé deux craintes principales du Conseil Fédéral : l'appel d'air de nouveaux sans-papiers et l'indépendance financière des personnes régularisées.

1) Avez-vous observé un effet d'appel d'air concernant l'emploi de nouveaux sans-papiers dans les secteurs économiques concernés par l'opération Papyrus ?

2) dans votre expérience, l'indépendance financière des personnes régularisées persiste-t-elle au-delà de la normalisation de leur statut de séjour ?

Dès lors, qu'auriez-vous à répondre aux craintes principales du CF sur l'effet d'appel d'air et sur l'indépendance financière ?

(Q12) Comment s'est passé le renouvellement des permis des personnes ayant été nouvellement régularisés lors de l'Opération Papyrus ?

Relances : Y a-t-il eu des retards dans leur processus de régularisation à travers l'OCPM ?

Était-ce une difficulté de renouveler le statut de séjour de personnes régularisées lors de l'Opération Papyrus, afin que leur statut se stabilise durablement ?

(Q13) Quel est l'héritage de l'Opération Papyrus selon vous ?

Souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

ANNEXE 3 : CORPUS DOCUMENTAIRE

Articles de loi

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) ; RS 1 113. Disponible en ligne sur : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19310017/index.html> (consulté le 08.12.2022).

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) ; RS 142.20. Disponible en ligne sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr> (consulté le 08.12.2022).

Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) ; RS 142.201. Disponible en ligne sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr> (consulté le 17.09.2023).

Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE) ; RS 142.205. Disponible en ligne sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2007/762/fr> (consulté le 18.09.2023).

Loi cantonale genevoise sur le contrat-type de travail avec salaires minimaux impératifs de l'économie domestique (CTT-EDom) (rsGE J 1 50.03) du 13 décembre 2011. Disponible en ligne sur : <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx> (consulté le 16.12.2023).

Loi cantonale genevoise sur l'inspection et les relations au travail (LIRT) du 12 mars 2004. Disponible en ligne sur : <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx> (consulté le 16.12.2023).

Jurisprudences :

Tribunal Administratif Fédéral (2015). *Arrêt du 14 avril 2015 C-6255/2013*. Disponible en ligne sur : <https://bvger.weblaw.ch/cache?id=2f489665-4cb2-43bd-be08-09e74224ef1d&guiLanguage=fr&q=%20C-6255%2F2013&sort-field=relevance&sort-direction=relevance> (consulté le 19.09.2023).

Documents, motions et rapports étatiques

Barthassat, Luc (2010). *Proposition de motion : Régularisation des sans-papiers. Introduire la notion de prescription dans la loi fédérale sur les étrangers*. Déposée le 30.09.2010 (10.3762). Disponible en ligne sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20103762> (consulté le 21.09.2023).

Burckhardt Leonhard (2017). *Anzûg betreffend Legalisierung von Sans-Papiers nach dem Muster des Kantons Genf*. Déposée le 07.06.2017 (17.5149.01). Disponible en ligne : <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100385/000000385622.pdf> (consulté le 03.12.2023).

Communiqué de presse du DSES et du DCS (2019) « Point de situation intermédiaire relatif à la clôture du projet Papyrus », 4.03.2019, Disponible en ligne : <https://www.ge.ch/document/point-situation-intermediaire-relatif-cloture-du-projet-papyrus> (consulté le 03.12.2023).

Communiqué de presse du DIN et du DCS (2020) « Opération Papyrus, bilan final et perspectives », 21.02.2020. Disponible en ligne : <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-bilan-final-perspectives> (consulté le 03.12.2023).

Conseil Fédéral (1998). *Avis du Conseil fédéral au sujet de la motion « Amnistie pour les « sans-papiers »*, 15.06.1998. Disponible en ligne sur :

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19973577> (consulté le 23.12.2023).

Conseil Fédéral (2020). *Pour un examen global de la problématique des sans-papiers Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national (18.3381)*, 12.04.2018. Disponible en ligne sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183381> (consulté le 04.11.2022).

Godat Ivan (2017). *Opération Papyrus : dans le Jura aussi !* Déposée le 08.03.2017 (1183). Disponible en ligne : https://www.jura.ch/Htdocs/Files/v/25236.pdf/Parlement/PVSeancesplenieres/2017/PV_2017_032---Seance-du-06.09.2017.pdf?download=1 (consulté le 04.12.2023).

Secrétariat du Grand Conseil (2003a). *Proposition de motion pour la définition d'une politique migratoire qui tienne compte des besoins actuels et futurs du canton*. Déposée le 02.09.2003 (M1556). 3 p. Disponible en ligne sur : <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/> (consulté le 21.12.2023).

Secrétariat du Grand Conseil (2003b). *Proposition de motion concernant les sans-papiers*. Déposée le 02.09.2003 (M1555). 4 p. Disponible en ligne sur : <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/> (consulté le 21.09.2023).

Secrétariat du Grand Conseil (2021), *Rapport de la commission de contrôle de gestion sur l'office cantonal de la population et des migrations*. Déposée le 17.05.2021 (RD1394). Disponible sur : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01394.pdf> (consulté le 03.12.2023).

République et Canton de Genève (2017) *Opération Papyrus. Conséquences*. Genève. Disponible sur : <https://www.ge.ch/dossier/travail-au-noir-ca-se-paie-cash/quoi-parle/consequences> (consulté le 25.12.2023).

République et Canton de Genève (2020), Votation populaire du 27 septembre 2020, [en ligne], <https://www.ge.ch/votations/20200927/>, (consulté le 25.12.2023).

Documents associatifs et syndicaux :

CSP, Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève, SIT, CCSI (2020). Aux médias – communiqué de presse du 21 février 2020. Disponible en ligne sur : https://csp.ch/genève/wp-content/uploads/sites/5/2020/02/Communique-Papyrus-associations-2020-02-21_FINAL-WEB.pdf (consulté le 04.12.2023).

Centre suisse pour la défense des droits des migrants. Site internet – L'équipe. Disponible en ligne sur : <https://centre-csdm.org/notre-equipe/> (consulté le 06.12.2023).

Centre de contact suisses immigrés (CCSI) (2019). Actualités – News, Opinions et prises de positions Opération Papyrus : Vaud aussi ? (publié le 27.09.2019). Disponible en ligne sur : <https://ccsi.ch/2019/09/27/operation-papyrus-vaud-aussi/> (consulté le 23.12.2023).

Plateforme Papyrus Vaud (2019). *Pétition au Conseil D'Etat Vaudois : Pour la régularisation de travailleuses et travailleurs sans-papiers du canton de Vaud*. Disponible en ligne sur : <https://www.papyrus-vaud.ch/> (consulté le 23.12.2023).

Articles de journaux et médias

RTS (2022). *Papyrus Vaud veut faciliter la régularisation des sans-papiers*. Publié le 02.06.2022. Disponible en ligne sur : <https://www.rts.ch/info/regions/vald/13140470-papyrus-vald-veut-faciliter-la-regularisation-des-sanspapiers.html> (consulté le 23.12.2023).

Tribune de Genève (2017). *Pas d'opération Papyrus dans le Jura*. Publié le 06.09.2017. Disponible en ligne sur : <https://www.tdg.ch/pas-d-operation-papyrus-dans-le-jura-370055408708> (consulté le 23.12.2023).

Autres :

Site de la Züri City Card : <https://www.zuericitycard.ch/> (consulté le 23.12.2023).