Motion N° 1576

Pour un dispositif jurassien de régularisation des personnes « sans-papiers », inspiré des expériences des cantons de Genève et de Neuchâtel

Jeanne Lusa (PS)

Certaines personnes vivent et travaillent durant de nombreuses années dans le canton du Jura sans disposer d'une autorisation de séjour. Elles y exercent pourtant une activité professionnelle, contribuent à l'économie locale et, pour certaines, y élèvent leurs enfants qui sont scolarisés et ont développé l'essentiel de leurs liens sociaux dans notre canton.

L'absence de statut légal les maintient dans une situation de précarité, limite leur sécurité juridique et peut compliquer leur accès à un emploi déclaré ainsi que l'exercice de leurs droits sociaux. Pour les enfants concernés, cette incertitude peut également affecter les conditions de vie, la stabilité familiale et les perspectives d'avenir, alors même qu'ils sont scolarisés et intégrés dans leur environnement.

L'expérience genevoise de l'opération Papyrus, menée en 2017 et 2018, a démontré qu'une démarche ciblée, fondée sur des critères stricts, pouvait apporter une réponse à ces situations. Cette opération pilote a été lancée par le canton de Genève, en collaboration avec la Confédération, pour permettre à des personnes sans statut légal, bien intégrées et établies depuis longtemps dans le canton, d'obtenir un permis de séjour. Qui pouvait en bénéficier ? Les principaux critères étaient :

- Durée de séjour : au moins cinq ans pour les familles avec enfants scolarisés, et dix ans pour les autres catégories concernées.
- Autonomie financière : disposer d'un emploi et ne pas dépendre de l'aide sociale.
- Intégration : notamment une connaissance orale du français de niveau A2.
- Respect de l'ordre juridique : absence de certaines condamnations pénales et autres obstacles prévus par les critères applicables.
- Absence de dettes, selon les critères précisés durant l'opération.

Il ne s'agissait ni d'une régularisation automatique ni d'une amnistie collective : chaque dossier était examiné individuellement par les autorités cantonales, puis soumis au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) pour approbation.

Elle a permis la régularisation de 2'390 personnes, dont 727 enfants. Selon le bilan officiel, le dispositif a également généré 5,7 millions de francs de recettes supplémentaires pour les assurances sociales par le seul biais de Chèque Service (analogue au Chèque emploi jurassien). L'évaluation a par ailleurs relevé que seules 0,8% des personnes interrogées avaient eu temporairement recours à l'aide sociale après leur régularisation. Ces résultats illustrent les bénéfices possibles d'une meilleure intégration dans les circuits légaux de l'emploi et de la protection sociale.

La régularisation ne constitue pas uniquement une réponse à une situation humaine difficile. Elle permet également de renforcer la protection des personnes ayant une activité lucrative, de favoriser la déclaration de ces activités, de limiter la concurrence liée au travail non déclaré et de consolider les contributions aux assurances sociales. Elle peut ainsi contribuer à l'autonomie financière des personnes concernées et à la réduction de la précarité de certaines familles.

Plus récemment, le canton de Neuchâtel a lui aussi mis en place un dispositif temporaire inspiré de Papyrus, confirmant la possibilité d'agir dans le cadre du droit fédéral existant. Ces expériences

offrent au canton du Jura des références concrètes pour examiner une démarche adaptée à sa propre réalité.

Une telle approche permettrait de traiter les situations de personnes durablement établies et intégrées selon des critères objectifs et ciblés, sans instaurer de régularisation automatique. Les demandes resteraient soumises à un examen individuel et aux décisions des autorités fédérales compétentes.

Par ces motifs, nous demandons au Gouvernement jurassien de mettre en place un dispositif temporaire de régularisation inspiré de l'opération Papyrus, permettant l'examen individuel des situations de personnes sans statut légal durablement établies et intégrées dans le canton, selon des critères définis et dans le respect du droit fédéral.

Jeanne Lusa (PS)

Co-signataires

- Jude Schindelholz (PS)
- Lisa Raval (PS)
- Patrick Cerf (PS)
- Gaëlle Frossard (PS)
- Katia Lehmann (PS)
- Nicolas Girard (PS)
- Pierre-André Comte (PS)
- Sarah Gerster (PS)
- Florence Chaignat (PS)
- Fabrice Macquat (PS)
- Valérie Bourquin (PS)
- Françoise Schaffter Houlmann (PS)
- Patrizio Robbiani (PS)
- Pierre Sauvain (PS)
- Folla-Gnimi Makanjou Douma (PS)
- Martial Farine (PS)
- Chantal Gerber (PS)
- Julien Loichat (PS)
- Sandra Monnerat Choffat (PS)
- Marion Stadelmann (PS)
- Jérôme Nicoulin (PS)

Intervention déposée officiellement le 28 octobre 2026

Documents annexés

- ppt_papyrus_2020_v_def.pdf

Opération Papyrus: bilan final

Monsieur Mauro Poggia, Conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé

Monsieur Thierry Apothéloz, Conseiller d'Etat chargé du département de la cohésion sociale

Madame Marianne Halle, communication et relations extérieures,

Centre de contact Suisses-Immigrés

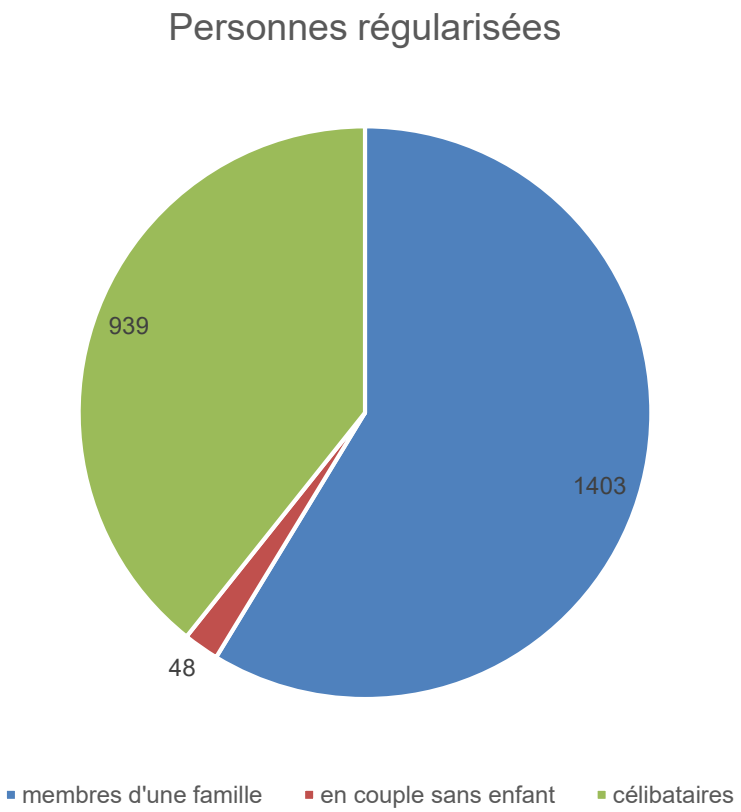
Monsieur Giovanni Ferro Luzzi, Professeur à l'Université de Genève

et à la Haute école de gestion de la HES-SO Genève

- En février 2017, le canton annonçait publiquement le lancement d'un projet ambitieux et novateur porteur d'un double objectif:
  - Au niveau individuel, régulariser au cas par cas et sous conditions le statut de séjour de personnes sans-papiers.
  - Au niveau collectif, assainir les secteurs du marché du travail particulièrement touchés par le travail au noir par le biais de mesure d'accompagnement.

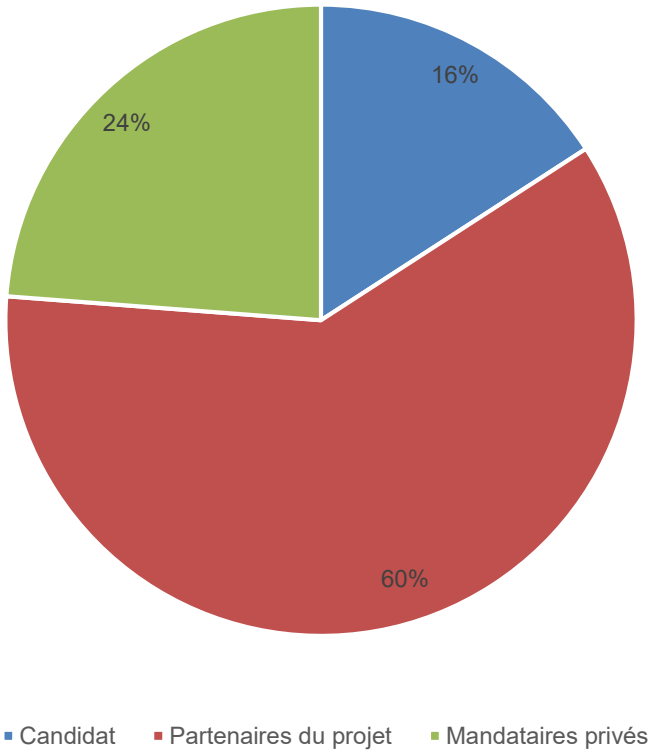
- Aujourd'hui, quel bilan ?

2390 personnes ont obtenu leur régularisation



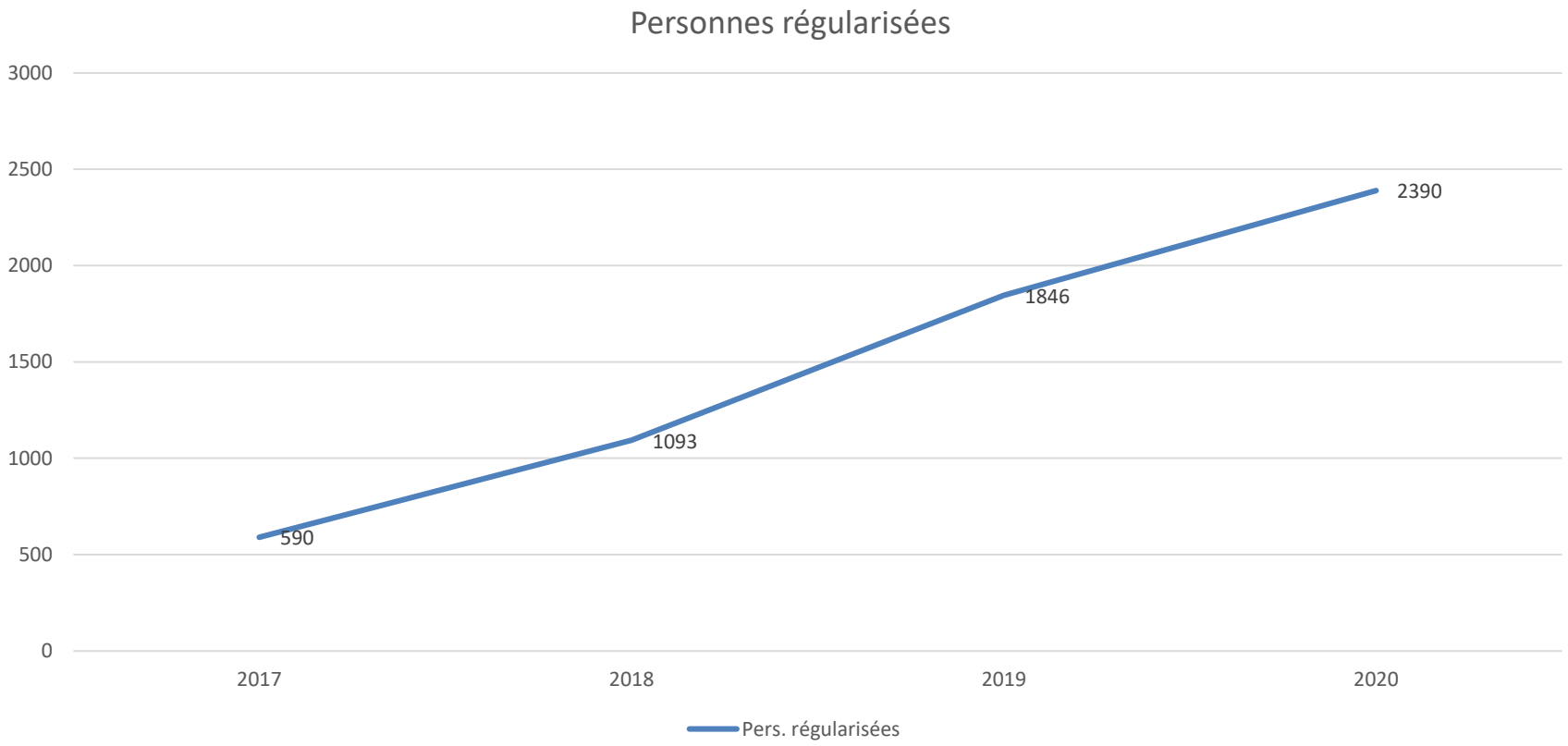
Chiffres SEM au 31.01.2020

Source des dossiers

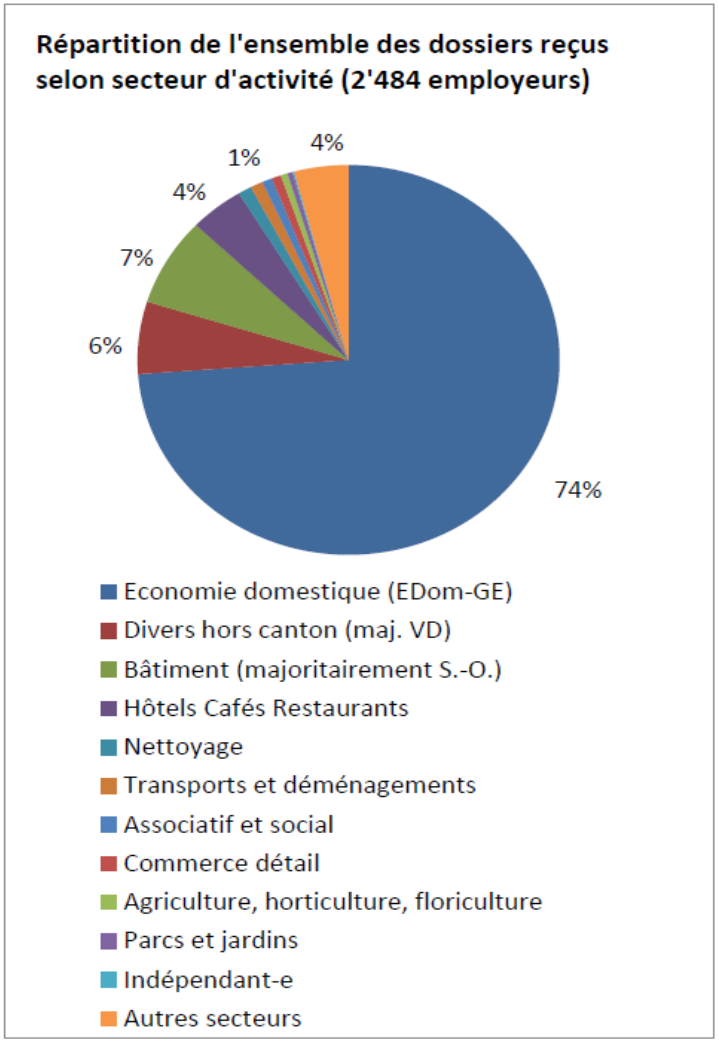


Chiffres au 31.01.2020

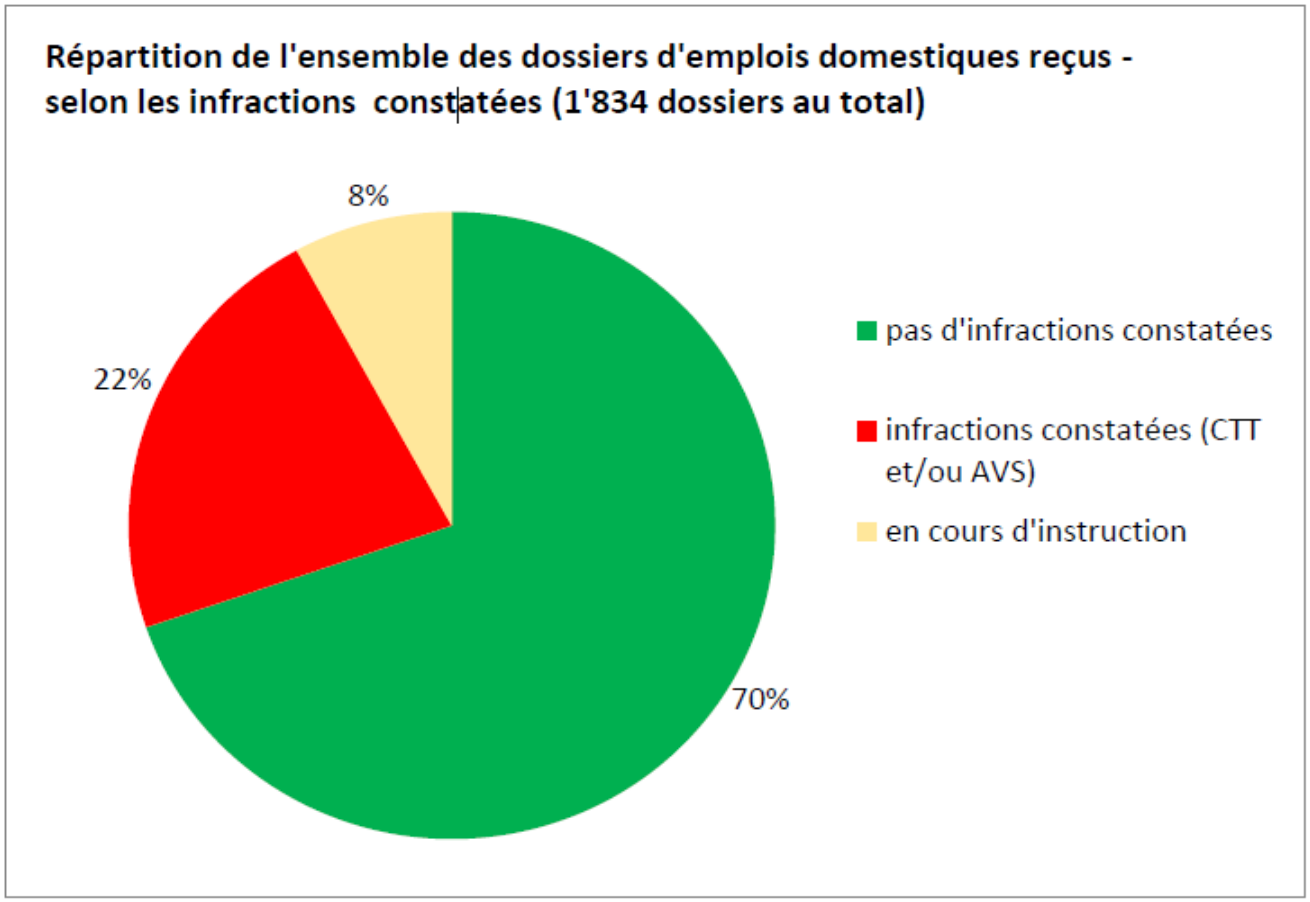
Evolution des régularisations depuis 2017



Contrôles du marché du travail

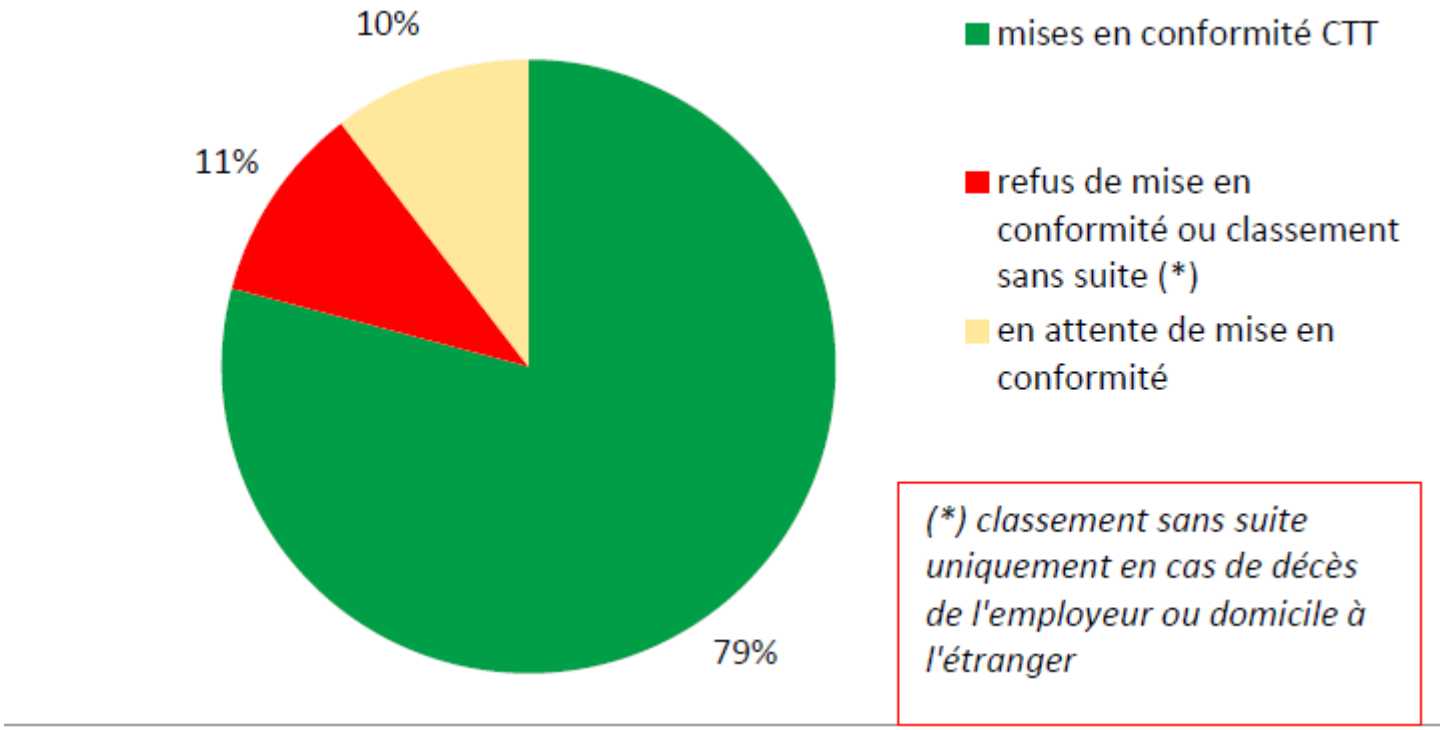


Contrôles du marché du travail



Contrôles du marché du travail

Répartition des dossiers d'emplois domestiques dans lesquels des infractions au salaire minimum ont été constatées – selon la mise en conformité (201 dossiers au total)

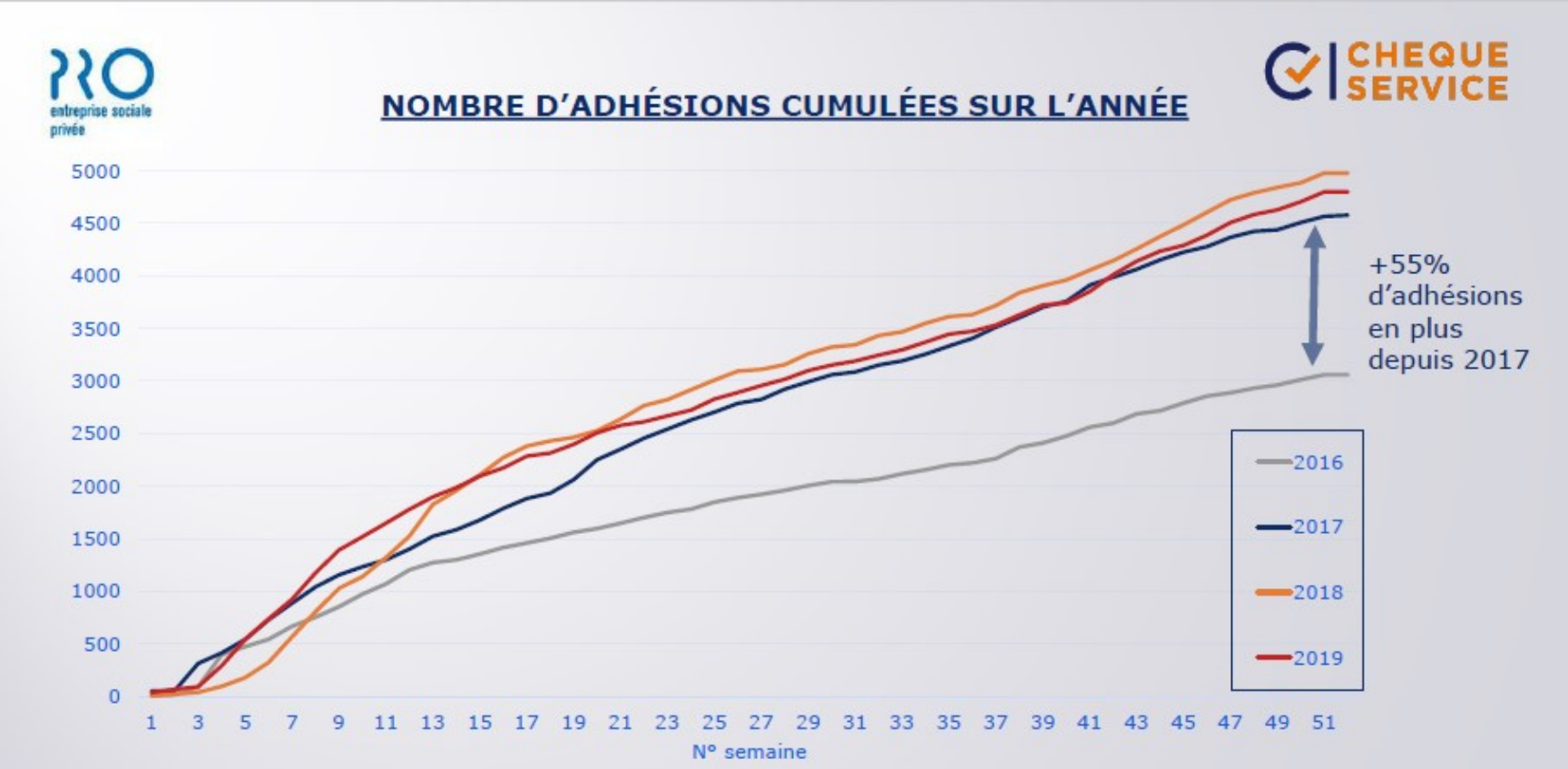


Le travail au noir,
ça se paie cash.

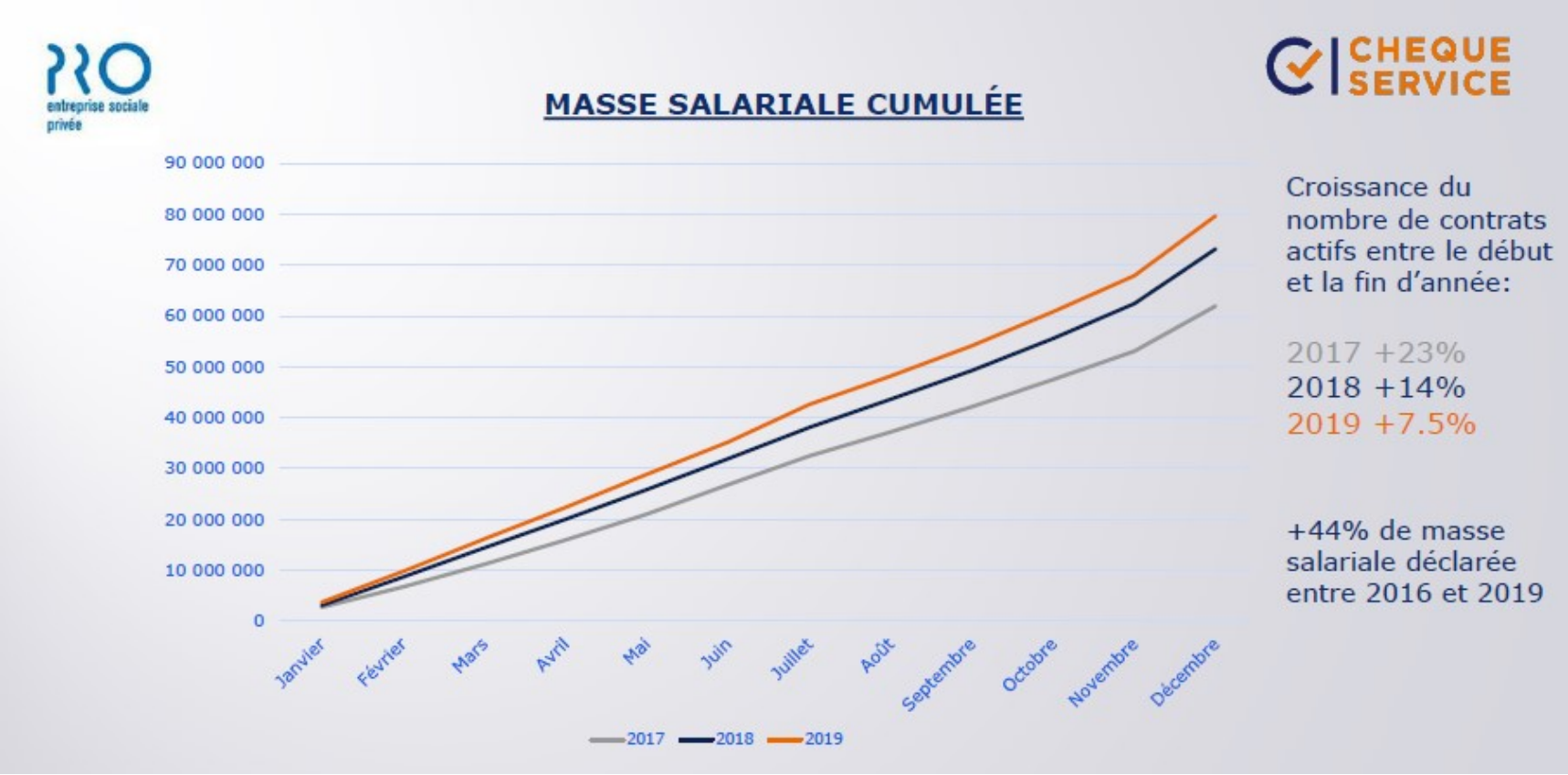




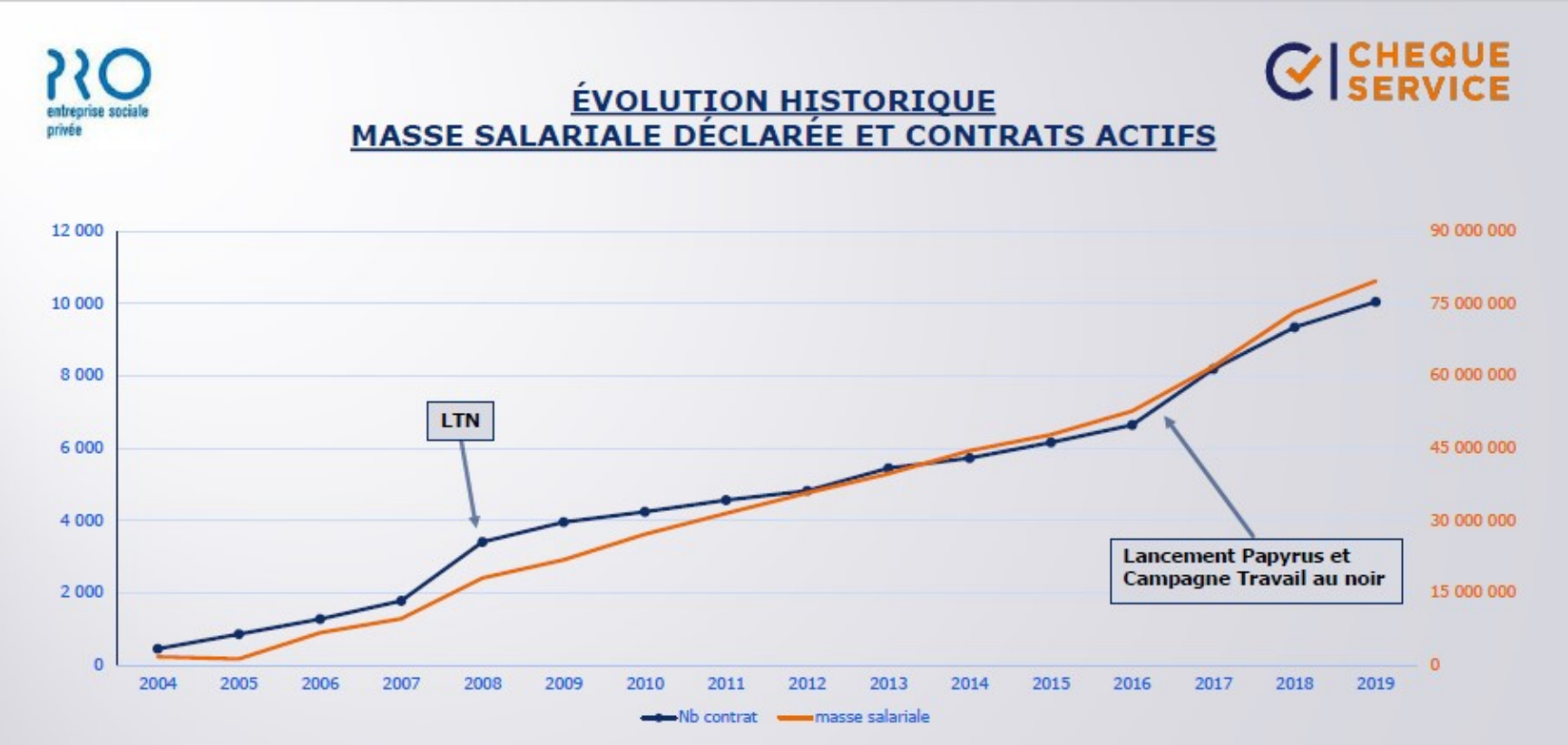
Impact sur les assurances sociales



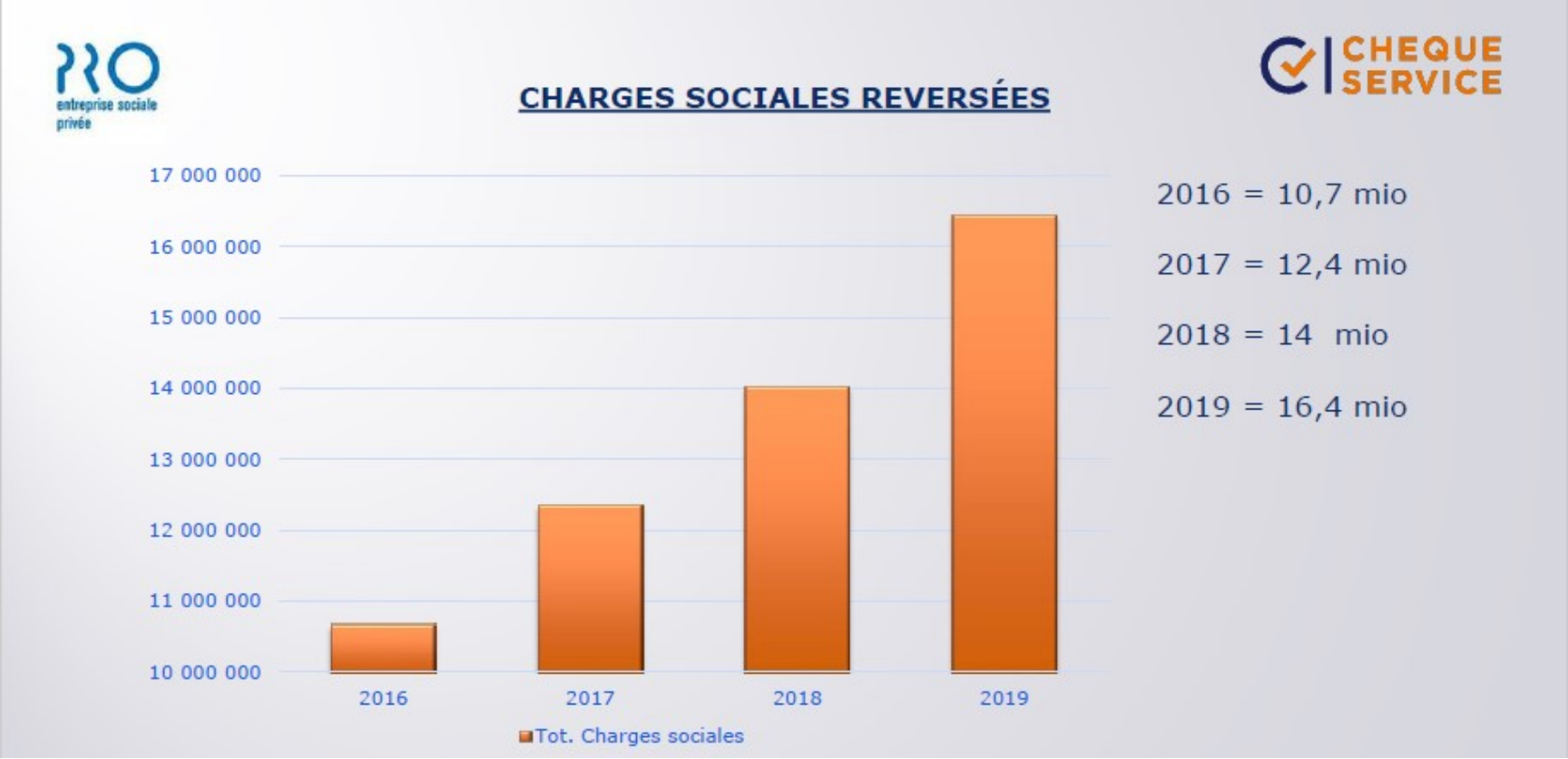
Impact sur les assurances sociales



Impact sur les assurances sociales



Impact sur les assurances sociales



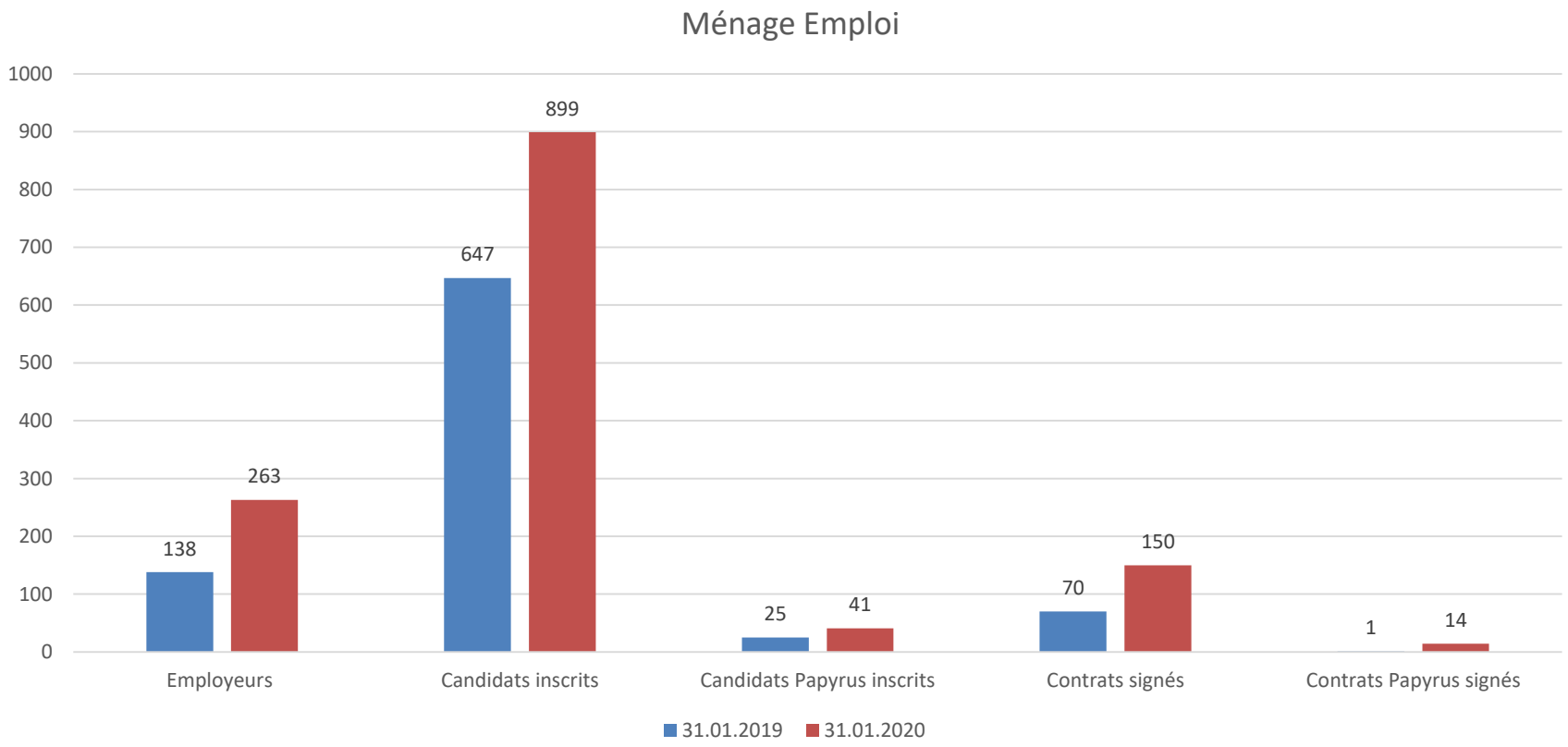
Ménage Emploi

Bourse à l'emploi non limitée au groupe cible de Papyrus mais ouverte à tous les demandeurs d'emploi légalement établis dans le canton

Objectifs:

- faciliter l'engagement, à des conditions de travail conformes, d'une main-d'œuvre locale par des employeurs privés
- garantir aux parties prenantes le respect, par chacun, de ses obligations légales: conditions de travail, minimums salariaux, déclaration aux assurances sociales et autorisation de travail

Ménage Emploi



Intégration des personnes régularisées

Permanence d'information BIE/papyrus:

- **814** personnes ont été reçues et informées dans le cadre de la permanence d'information du BIE

Perfectionnement linguistique:

- **225** personnes ont participé à des cours intensifs de perfectionnement de français à but d'intégration

Sur le terrain

- Implication des associations partenaires: chiffres-clés
  - 1264 dossiers déposés (1931 personnes), soit les 2/3
  - 2230 heures de conseil et d'information et ~20 séances d'information collectives
- Importance de la collaboration avec l'administration et les autorités politiques pour le succès de l'opération
- Comment la régularisation impacte la vie des personnes concernées: exemples concrets

Sur le terrain

- **Points positifs à souligner :**
  - Transparence et objectivité des critères
  - Possibilité de déposer un dossier sans le soutien de l'employeur
  - Prise de conscience progressive chez les employeurs de l'économie domestique quant à leur rôle et devoirs en tant qu'employeurs
  - Accompagnement des personnes au-delà de la régularisation: lutte contre des situations de graves abus : situations de travail proches de l'esclavage, traite, abus sexuels, prêts usuriers, arnaques au logement, etc.

- **Difficultés :**
  - Devoir dire non à une partie des personnes qui sont ici depuis très longtemps

Evaluation du projet pilote Papyrus relatif à la régularisation des travailleurs sans statut légal à Genève

Institut de recherche appliquée en économie et gestion (IREG)

Giovanni Ferro Luzzi & Aline Duvoisin

21 février 2020

Questions clés de l'évaluation

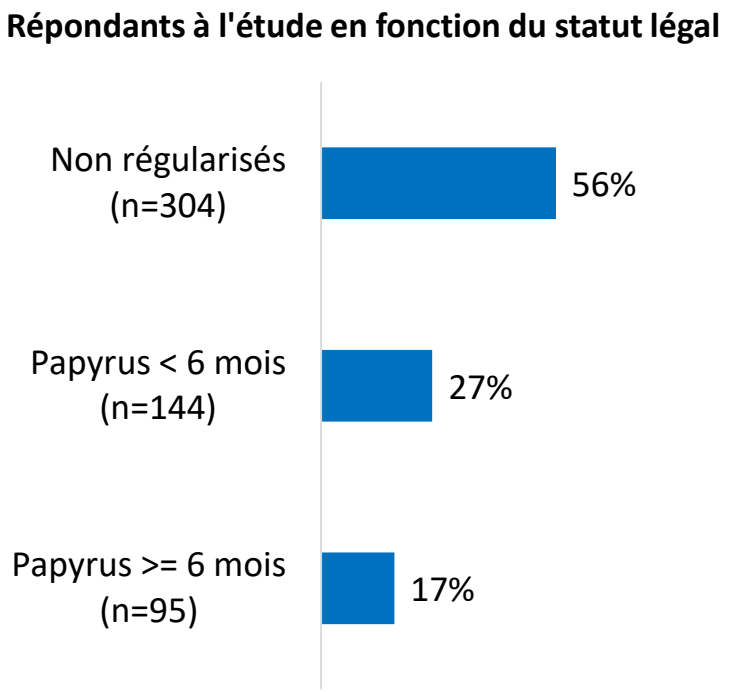
- Pouvons-nous parler de la présence d'un effet d'appel d'air dans les secteurs économiques concernés par l'opération Papyrus (principalement l'économie domestique)?

- L'indépendance financière des personnes régularisées persiste-t-elle au-delà de la normalisation de leur statut de séjour ?

Critères de l'échantillon

- Toute personne ayant été régularisée depuis septembre 2015;
- Toute personne en phase de régularisation;
- Toute personne en situation irrégulière et dans le canton depuis au moins trois ans.
- L'enquête: 14 novembre 2017-15 novembre 2019
- Contacts fournis par les associations avec le consentement des personnes + sollicitation auprès de personnes intéressées par l'étude dans les permanences Papyrus.

Echantillon



- 239 personnes régularisées par l'opération Papyrus
- 304 personnes sans-papiers (groupe témoin)
- Données corrigées pour correspondre la population totale des personnes (≥ 20 ans) régularisées jusqu'au 15.11.2019 (données du SEM), soit 1651 personnes

Caractéristiques de la population régularisée interrogée

- 62% sont des femmes;
- 56% est originaire d'Amérique Latine (20% Asie, 20% Europe de l'Est);
- L'âge médian est de 45 ans;
- La majorité des répondants (80%) ont terminé une formation secondaire II ou tertiaire. La majorité de ceux qui détiennent un diplôme universitaire l'ont accompli dans leur pays d'origine.
- 54% sont en couple et 46% sont célibataires;
- 31% n'ont pas d'enfants;
- La totalité des enfants âgés de 4 à 16 ans sont scolarisés.

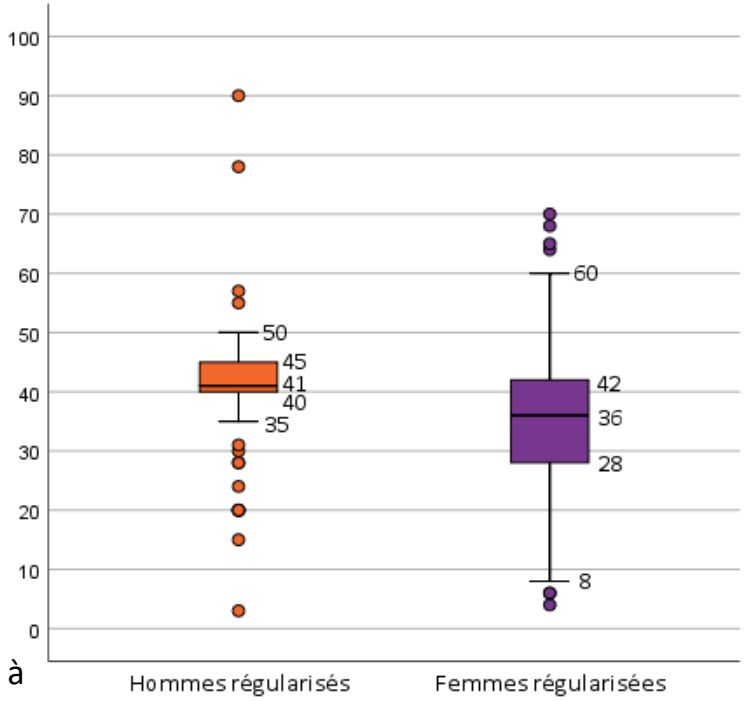
Situation sur le marché du travail: Heures de travail

Parmi les 239 personnes régularisées:
10 sont sans emploi

Raisons invoquées:

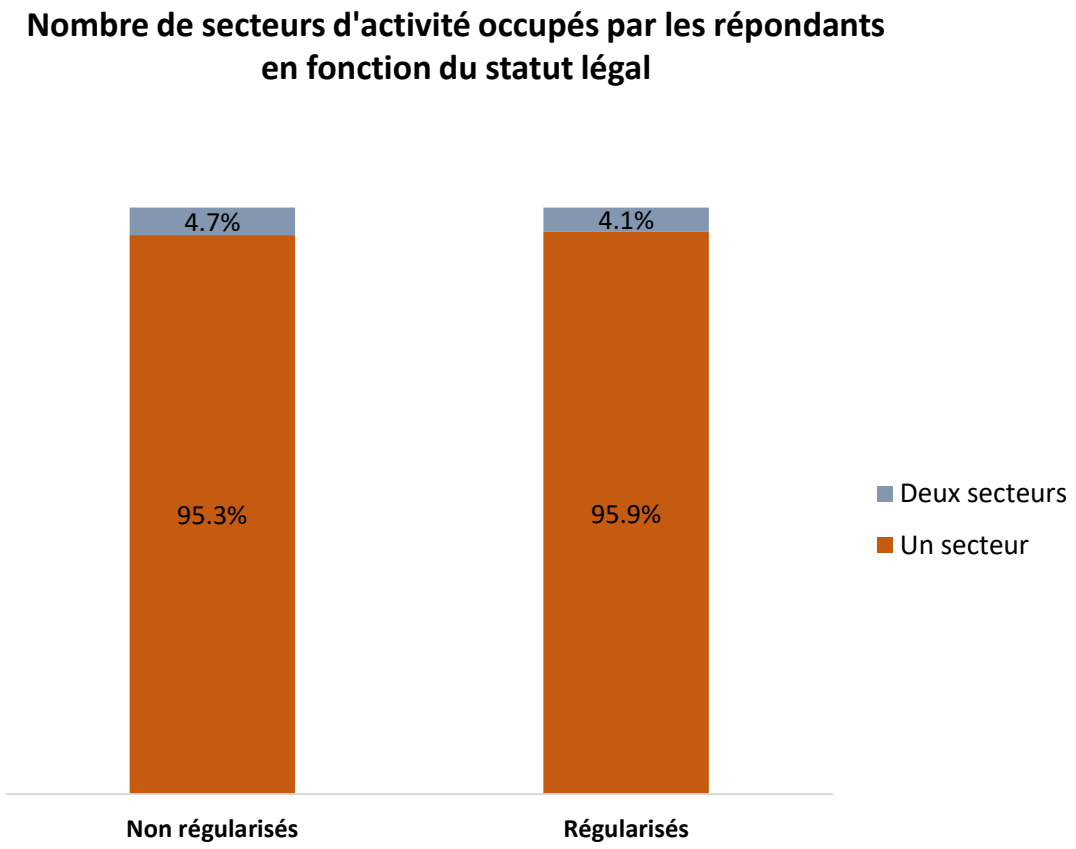
- Perte d'emploi récente: 3
- Problème de santé, accident: 3
- En études: 3
- Enceinte: 1

Nombre d'heures hebdomadaires de travail rémunéré des personnes régularisées exerçant une activité rémunérée (n=229)



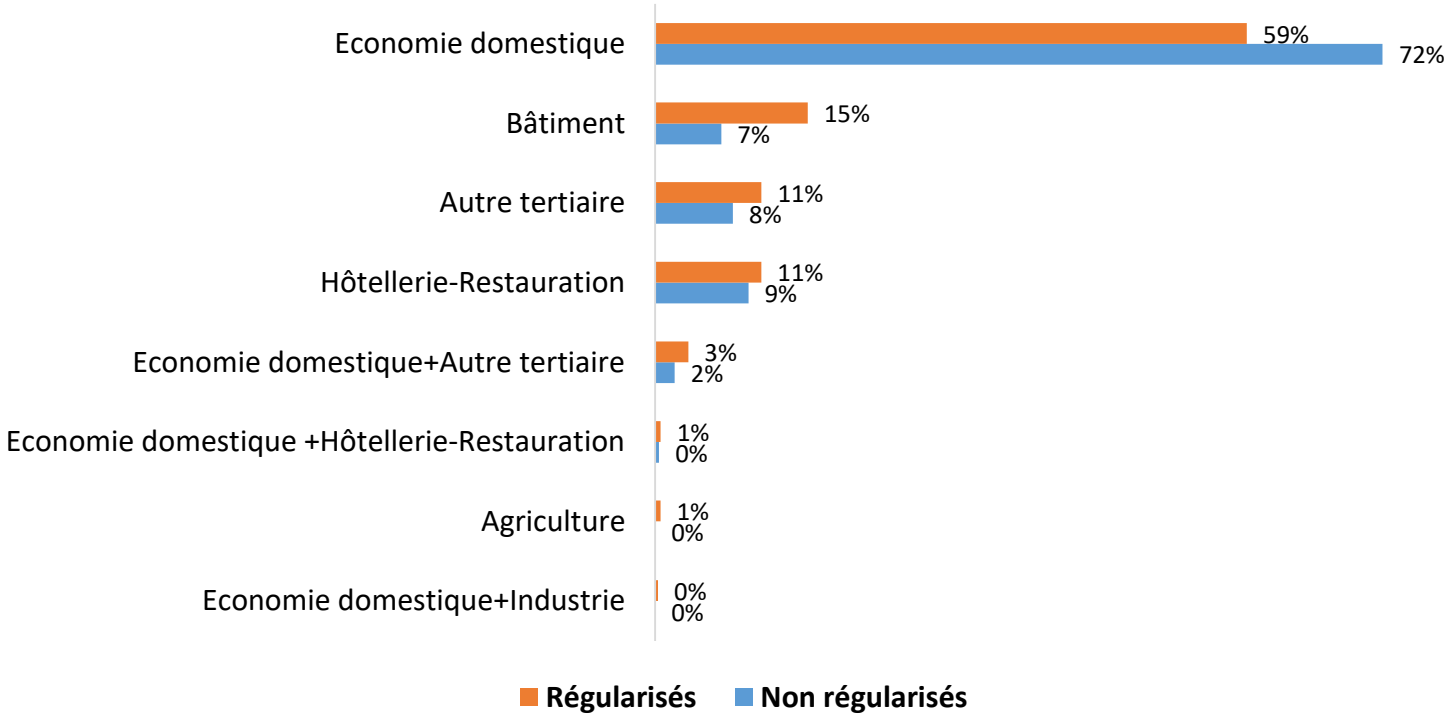
Population résidente suisse:
la durée hebdomadaire effective du travail féminin s'élevait à 26.3 heures contre 37.3 heures du côté masculin (OFS, 2017)

Situation sur le marché du travail: Secteur d'activité - Nombre



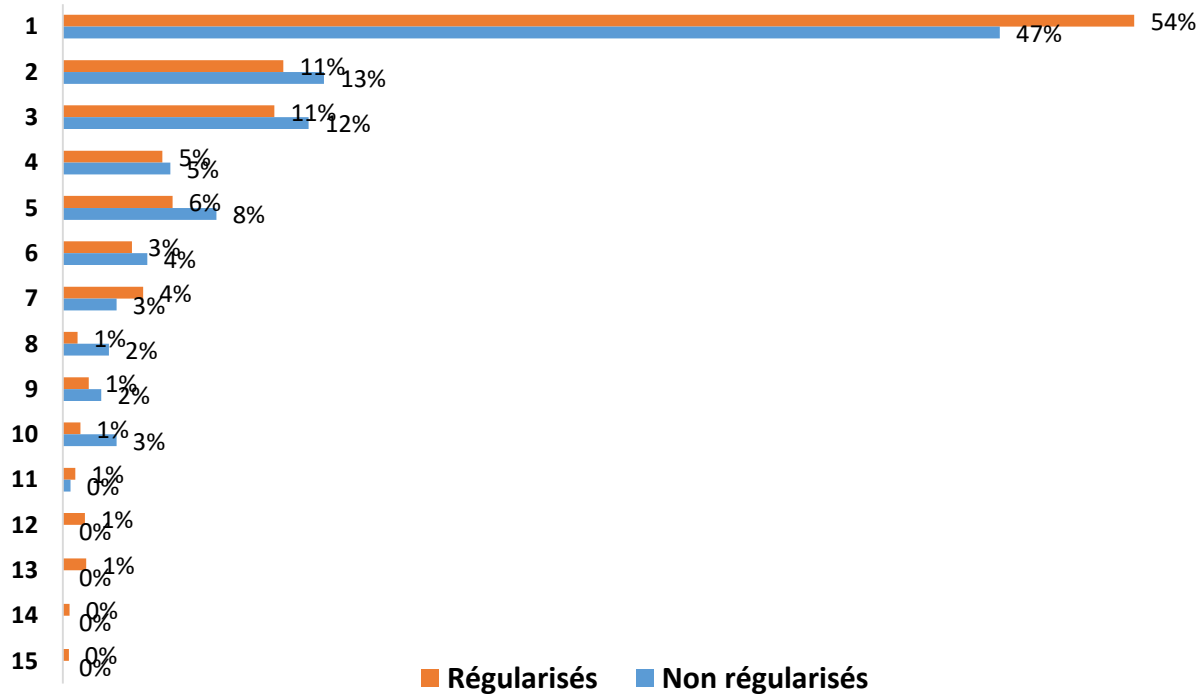
Situation sur le marché du travail: Secteur d'activité - Type

- **Les deux tiers des personnes régularisées travaillent dans l'économie domestique**

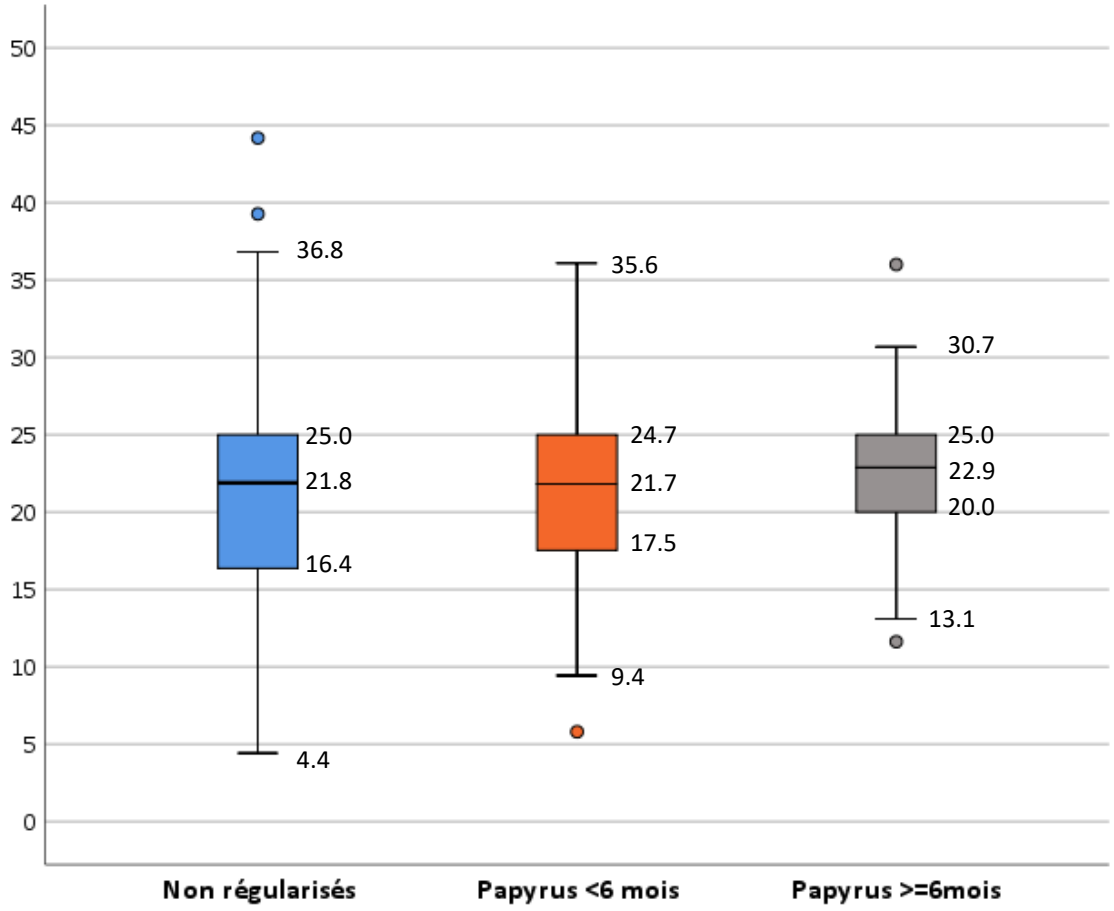


Situation sur le marché du travail: Nombre d'employeurs

- **Plus de la moitié des personnes régularisées n'a qu'un seul employeur**

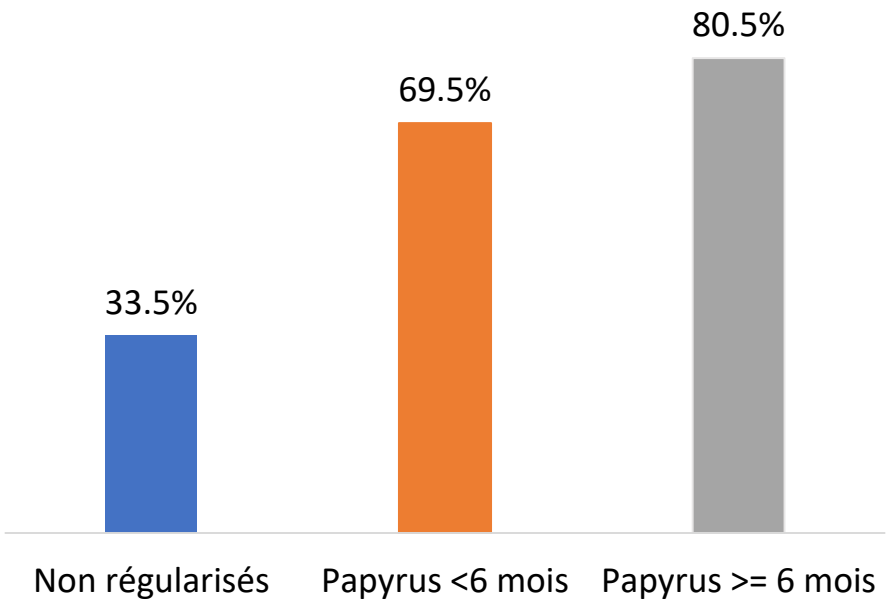


Situation sur le marché du travail: Salaire horaire



Situation sur le marché du travail: Relations d'emploi déclarées

- **Il y a une nette propension à avoir des emplois déclarés suite à la régularisation**

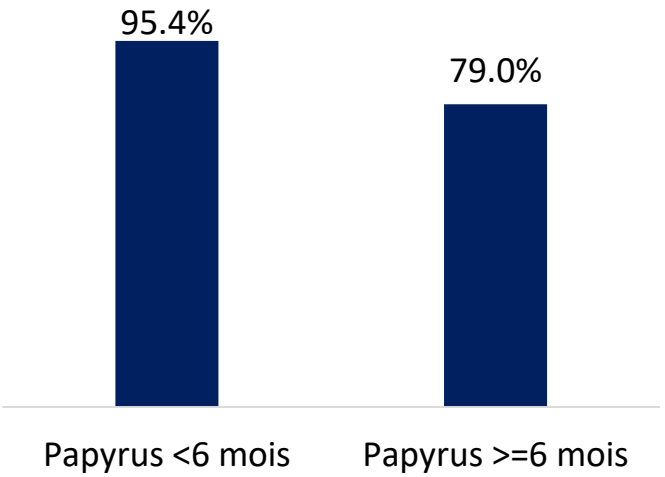


Part de répondants exerçant une activité rémunérée occupant uniquement un/des emploi(s) déclaré(s) aux assurances sociales, en fonction du statut légal

Stabilité des relations d'emploi

- 88 % des emplois sont occupés depuis une date antérieure à la régularisation
- Environ un tiers des personnes régularisées a entrepris des démarches, qui n'ont pas abouti, pour trouver un nouvel emploi.
- Toutefois, une minorité souhaiterait changer de secteur d'activité (10%)

Part de relations d'emploi occupée depuis plus longtemps que la régularisation



Population active occupée en Suisse:
le taux de rotation net de la population active occupée s'élevait à 9.4% en 2018 (OFS, 2019)

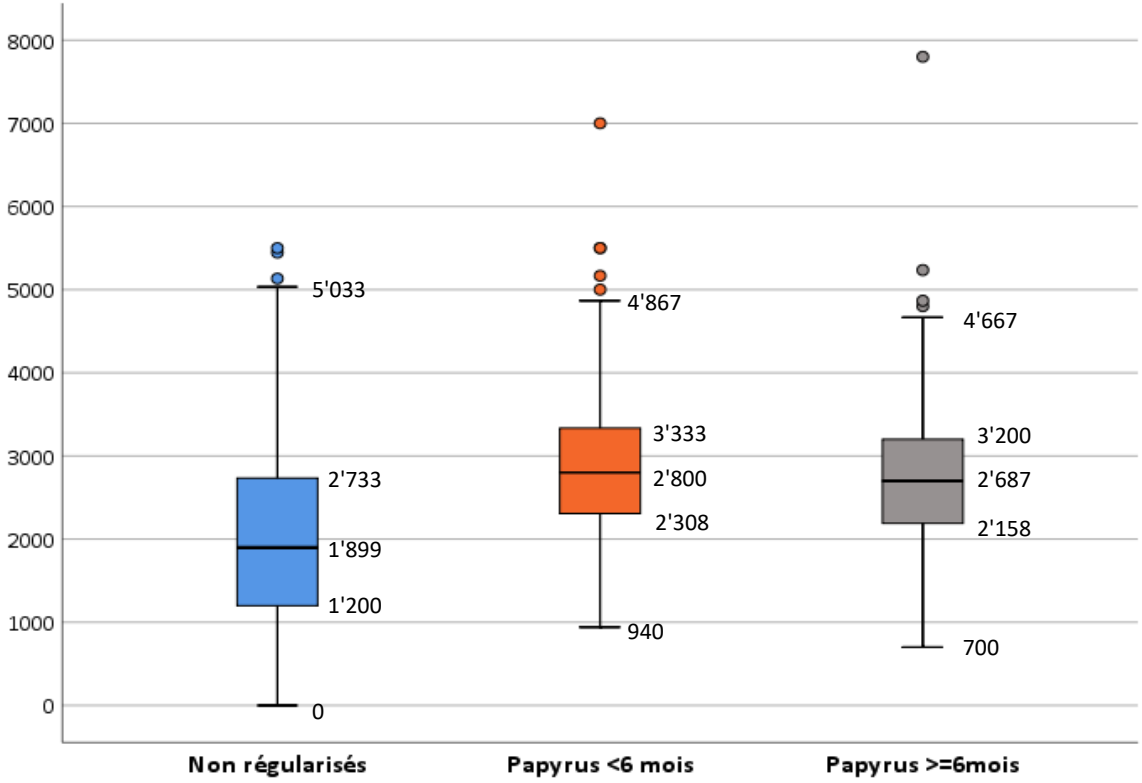
Situation financière: Aide sociale

Parmi les 239 personnes régularisées: 2 au bénéfice de l'aide sociale

- Une personne ayant été dans l'obligation de quitter son activité lucrative pour des raisons de santé. **Actuellement a retrouvé un emploi** (suivi longitudinal)

- Une personne ayant été dans l'obligation de quitter son activité lucrative pour des raisons de santé (traitement médical conséquent)

Situation financière:
Approximation du revenu équivalent mensuel



Situation financière:
Evaluation de l'indépendance financière

- Sur le plan économique, l'aide sociale assure la couverture :
  - des besoins de base (nourriture, vêtements, transports, etc.)
  - des frais de logement (loyer et charges locatives)
  - des frais médicaux de base (primes d'assurance-maladie obligatoire)

- Méthode d'évaluation de l'indépendance financière: comparaison entre
  - Le revenu net d'un ménage
  - Les montants qui lui seraient alloués par l'aide sociale afin de garantir ces trois besoins fondamentaux (LIASI; RSG J 4 04 et RIASI; RSG J 4 04.01)

- Résultats: ***au moins* 86%** des répondants régularisés sont indépendants financièrement

Conclusions

- Gradient dans la part de relations d'emploi déclarée aux assurances sociales en fonction du statut légal et de l'ancienneté de l'obtention du permis B
  - **La régularisation produit une influence positive sur la mise en conformité des relations d'emploi. Cette influence est renforcée par les mesures d'accompagnement mises en place dans le cadre de l'opération Papyrus**
- Stabilité importante des relations d'emploi occupées
  - **les employeurs ont davantage tendance à se mettre en conformité avec la loi qu'à se séparer de leurs employés régularisés**
- *Intentions* de changer d'emploi sont peu nombreuses

→ Nous n'observons pas d'effet d'appel d'air

Conclusions

- 0.8% des répondants ont dû recourir temporairement à l'aide sociale
- Aide sociale peut constituer un motif de non-renouvellement du permis de séjour
- Une grande majorité de personnes indépendantes financièrement (en comparaison au seuil de l'aide sociale)

→ **Persistance de l'indépendance financière au-delà de la régularisation**

Conclusion et perspectives

- Un succès collectif fruit d'une excellente collaboration entre l'ensemble des acteurs impliqués
- Un gain pour la collectivité toute entière
- Une expérience mise à la disposition des autorités intéressées

Merci de votre attention