

Date de dépôt : 20 août 2018

Rapport

de la commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de MM. Stéphane Florey, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg, Patrick Lussi, André Pfeffer, Michel Baud, Marc Falquet, Norbert Maendly, Thomas Bläsi, Patrick Hulliger, Eric Leyvraz, Gilbert Catelain : Service civil : halte à la concurrence déloyale !

Rapport de majorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 1)

Rapport de minorité de M. André Pfeffer (page 18)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de l'économie s'est réunie à l'occasion de trois séances afin de traiter cet objet : les 25 septembre et 11 décembre 2017, ainsi que le 19 février 2018.

La présidence a été assurée par M. le député Jacques Béné. Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Noémie Pauli, que nous remercions pour sa précision et son exactitude.

Présentation de M. Stéphane Florey, auteur

M. Florey explique que le nombre d'admis au service civil est passé de 96 personnes en 1996 à plus de 6000 l'année passée. Le chômage a tendance à repartir à la hausse, plus spécifiquement chez les jeunes. Genève a perdu l'équivalent de 4000 ETP sur la même période. Cette motion a été rédigée en

réaction à ces faits. Elle demande à ce que les personnes qui sont à l'aide sociale, au chômage ou en recherche de stage soient préférées aux civilistes, qui sont employés dans de nombreux domaines d'activités (la santé, les EMS, etc.). Certains civilistes ont dit avoir l'impression de « voler » un emploi à une personne qui aurait pu réellement occuper le poste. D'autres personnes sont civilistes car l'armée de ne les intéresse pas. Elles ne cherchent en aucun cas à faire une formation dans le domaine qui les a employés. Il faut aussi soulever le problème des stagiaires, notamment des HES ou de l'ECG, qui ne trouvent pas de places dans les EMS. Employer des civilistes à bon compte crée une distorsion dans le monde du travail et engendre une concurrence déloyale. Vaut-il mieux faire des économies, ou vaut-il mieux bien laisser des personnes sur le carreau ? Les motionnaires remettent clairement en cause le service civil car d'autres tâches pourraient être largement occupées par les civilistes, sans qu'elles soient clairement dévolues à des activités économiques.

Un député (MCG) dit qu'il faudrait formuler une troisième invite plus précise. Il a compris que les motionnaires préfèrent que les entreprises emploient des personnes qu'elles rémunèrent plutôt que des civilistes. Le problème est qu'un civiliste coûte peu ou ne coûte rien, contrairement à un véritable salarié, même avec un statut de retour à l'emploi (ARE). Il faudrait alors augmenter les subventions pour que l'Etat finance la charge supplémentaire. Il demande si les motionnaires se sont renseignés sur le surcoût qu'engendrerait le fait de ne plus employer des civilistes. Il demande si ce coût serait acceptable dans la situation économique actuelle, ou s'il faudrait soit augmenter les coûts pour les pensionnaires, soit augmenter la subvention.

M. Florey répond que l'invite traite des personnes au chômage qui sont bénéficiaires des prestations sociales (ou autres). Il est clair qu'il faudrait rajouter les stagiaires. Ces derniers ne sont pas mentionnés, car c'est après le dépôt de la motion qu'il s'est aperçu qu'il y a un problème au niveau des stages. Il est possible d'amender le texte. Sur les coûts, il est clair qu'il faut une balance ou un équilibre. Rien n'est gratuit dans le monde du travail. Il faut faire la balance entre le fait que, si un EMS emploie un civiliste, c'est qu'il a une masse de travail suffisante. Il a donc un potentiel pour créer de l'emploi. S'il ne crée pas de l'emploi, les personnes qui pourraient être employées restent au chômage ou à l'aide sociale, ce qui a aussi un coût. Ce coût est énorme par rapport au fait qu'elles pourraient occuper un emploi. Est-ce qu'on préfère perdurer dans un système où des personnes restent potentiellement à l'aide sociale ou au chômage, ou bien les en sortir, ce qui diminue les coûts au niveau du social pour le canton ? Ce serait également un

retour pour l'économie. Un travail en EMS apporte un salaire relativement bon. Ce principe vaut aussi pour les stagiaires. Si un stagiaire n'a pas rempli les conditions de stage, il ne peut pas aller de l'avant. Vaut-il mieux offrir de réelles conditions de stage à ces personnes ou leur demander de revenir l'année prochaine ? 332 civilistes ont été employés en 2016 à Genève. Parmi ces 332 postes, une bonne partie aurait certainement pu être occupée par des chômeurs, par des personnes à l'aide sociale ou par des stagiaires. Le potentiel de création d'emplois est grand.

Pour un député (PLR), dans la mesure où la multiplication du nombre de civilistes est liée uniquement au fait que l'examen de conscience et la commission qui allait avec ont été supprimés, cette problématique relève en priorité du droit fédéral.

M. Florey répond que non, car c'est le canton qui applique ce système fédéral, qui n'impose pas aux entités d'employer des civilistes. Le système au niveau fédéral est à revoir quant à son application. Il faut savoir ce que l'on veut et agir.

Le même député ajoute que, dans la mesure où le service civil n'est rien d'autre qu'un service de remplacement par rapport au service militaire, réservé à des personnes qui ont des motifs de conscience, si on n'engage plus de civilistes, on risque de se retrouver avec des personnes qui ne font rien du tout, car l'Etat les empêche d'exercer un service civil pour privilégier un stagiaire ou un employé.

M. Florey répond négativement. On peut trouver plein d'activités à faire aux civilistes. Il donne l'exemple de la réfection des chemins ou le nettoyage des forêts.

Un député (PDC) demande si les motionnaires ont vérifié la compatibilité avec le droit supérieur. Il demande si, compte tenu du prix payé par les associations qui emploient des civilistes, M. Florey pense vraiment que les associations, les EMS ou les autres institutions de santé subventionnées vont employer des chômeurs, être soumis à la CCT et pratiquer des tarifs largement supérieurs. Il rejoint les inquiétudes du député (MCG). Les EMS viennent de revoir les contrats de prestation pour les quatre prochaines années, avec une baisse importante des prix de pension.

M. Florey répond qu'avoir placé des stagiaires dans un EMS ne résout pas la totalité du problème. Les entités publiques n'ont aucune obligation d'employer des civilistes. Ces postes sont actuellement mis à disposition des civilistes, mais rien n'oblige les cantons, les communes ou les privés à employer des civilistes. Sur la deuxième question, si la personne est placée par le chômage, elle pourrait bénéficier des ARE. L'EMS se retrouvera

quand même gagnant. Il faut savoir quel système on veut : soit on veut maintenir des personnes au chômage, soit on veut leur donner un maximum de chances pour les en faire sortir. Si une entreprise emploie des civilistes, elle a un potentiel pour créer de l'emploi.

Un député (Ve) dit que les civilistes ont une tâche d'intérêt public. Il entend le propos de M. Florey selon lequel ils piquent la place à des employés, comme des stagiaires ou des chômeurs. Il veut connaître la législation qui régit le statut de civilistes. Il demande quels sont les domaines où les civilistes peuvent être employés et durant quelle période.

M. Florey répond que la limitation dans le temps est de $1,5 \times$ la durée du service militaire et que le service civil peut être fait en plusieurs fois. Le principe est inscrit dans la loi. Il n'y a aucune obligation d'emploi. Il ne voit pas comment la Confédération pourrait obliger une entité à employer des civilistes.

Le même député demande s'il ne pense pas que ce serait discriminatoire que l'autorité cantonale interdise d'employer des civilistes alors que la loi fédérale le permet.

M. Florey répond que, si pour certaines tâches il n'y a personne qui serait en recherche de stage, à l'aide sociale ou au chômage qui pourrait être employée à les réaliser, rien n'empêche d'employer des civilistes. Il veut donner un maximum de chances pour ramener des personnes dans le monde du travail.

Un député (S) demande quel est le mieux entre un civiliste et un stagiaire qui effectue un stage hors formation, par exemple d'un an.

M. Florey répond que les stages de longue durée sont une distorsion du système. Ce sont souvent des personnes qui viennent de l'Hospice général qui sont placées dans tous les domaines d'activité. On leur fait miroiter un emploi alors que l'entreprise n'a aucune intention d'en créer un.

Le même député demande si le motionnaire peut donner des domaines où cette concurrence avec les civilistes pourrait exister.

M. Florey répond que dans les HES, quel que soit le domaine d'étude, le stage est obligatoire. M^{me} Emery-Torracinta a fait référence aux stages obligatoires pour les hautes études et l'ECG. Il faudrait plutôt demander à cette dernière à quel domaine d'activité elle faisait référence.

Le député demande en outre si les postes de civiliste peuvent être vraiment comparables à des emplois.

M. Florey répond que, si l'on emploie un civiliste, c'est pour lui attribuer un certain nombre de tâches. Il ne peut pas comprendre qu'une personne à

l'Hospice général ne puisse pas effectuer ces mêmes tâches. Le but de cette motion est de créer des postes d'emploi. Avec 332 civilistes en 2016, le potentiel d'emplois est énorme. Les entités devraient créer des emplois plutôt qu'engager des civilistes.

M. Florey ajoute que les civilistes touchent les APG au même titre qu'un militaire.

Un député (PLR) dit que la thématique de cette motion a un certain paradoxe. Moins de jeunes veulent faire le service militaire. Fournir des places de civiliste est une obligation constitutionnelle. Il faut créer une offre qui ne soit pas en concurrence avec le marché de l'emploi, ni avec les stages. Il comprend la philosophie selon laquelle il ne faut pas prendre du travail aux chômeurs, mais créer ces postes de civiliste est une obligation. Les communes ont une marge de manœuvre. Il demande si la deuxième invite est une entrave à l'autonomie des communes. Il demande ensuite quelles autres tâches pourrait exercer un civiliste. Il existe des entreprises forestières qui n'ont pas beaucoup de travail. Fournir un service civil est une obligation. Il demande s'il imagine de supprimer le service civil. Pour résoudre le problème, la solution est celle-ci.

M. Florey répond négativement. Le principe était que cette possibilité était offerte aux objecteurs de conscience. La majorité des civilistes font cela par choix et non plus par objection de conscience. Le système fédéral doit être revu car il a dérapé. Le canton n'a aucune marge de manœuvre. Sur la question des emplois, l'offre existe déjà puisque l'on emploie des civilistes. Il demande pourquoi des personnes à l'aide sociale ne pourraient pas être intéressées par l'agriculture. Les personnes à l'aide sociale ne doivent pas être obligatoirement placées dans les EdS. Le salaire de base de départ des EPI est à 2 F de l'heure, ce qui est une honte.

Un député (S) se réfère au site de la Confédération qui liste les postes de civiliste. Effectivement, ces emplois peuvent être en contradiction avec d'autres formes d'emploi que l'on voudrait pouvoir créer à long terme. Il coûtait à l'époque plus cher à la société d'être objecteur de conscience et de faire de la prison. Il s'interroge sur la durée du stage, que M. Florey ne mentionne pas. Pour les stages compris dans les études, la durée est fixée.

M. Florey répond que la durée du stage imposé par l'ECG est de 15 jours.

Ce député estime dès lors qu'ainsi la durée ne lui semble pas comparable.

M. Florey prend l'exemple d'un EMS qui emploie un civiliste pour 1,5 × la durée du service militaire. Pendant la même durée, il serait possible d'employer nombre de stagiaires venant de l'ECG.

Un député (S) remarque que cela ne crée pas de l'emploi.

M. Florey répond qu'au moins les étudiants ne sont pas pénalisés à cause des civilistes.

Le même député ajoute que la question de la durée doit être ajoutée. Logiquement, il est préférable de créer des emplois. Les EMS ou les structures subventionnés ont des contrats de prestations. Il demande si l'UDC voterait une éventuelle augmentation des subventions dans le cadre du projet de budget 2018 pour les EMS et les structures, afin de pouvoir créer ces emplois.

Un député (UDC) remarque que, selon l'art. 2 de la loi fédérale sur le service civile (LSC), « le service civil opère dans les domaines où les ressources ne sont pas suffisantes ou sont absentes, pour remplir des tâches importantes de la communauté ». Il demande si M. Florey peut confirmer que des tâches où il n'y a pas de pénurie de personnel sont confiées à des civilistes. Il se réfère à l'art. 6 LSC, selon lequel « *l'organe fédéral chargé de l'exécution des dispositions relatives au service civil (organe d'exécution) veille à ce que l'affectation des personnes astreintes :*

- a. ne compromette pas des emplois existants ;*
- b. n'entraîne aucune dégradation des conditions de salaire et de travail au sein de l'établissement d'affectation ;*
- c. ne fausse pas le jeu de la concurrence ».*

Le cadre est fixé. L'entité publique ou privée a une tâche d'utilité publique. Des établissements disent aujourd'hui qu'ils ne peuvent pas faire sans civilistes. Il demande si M. Florey peut confirmer que des postes qui pourraient être affectés à du personnel qui est en recherche d'emploi sont affectés à des civilistes. Il demande ensuite s'il peut confirmer que cette motion ne touche pas les associations qui n'ont pas de ressources financières ou les civilistes qui ont une tâche d'intérêt public pour laquelle un emploi ne peut pas être imposé.

M. Florey répond qu'une association est typiquement l'endroit où des civilistes pourraient être placés, car elle n'a pas le même domaine d'activité qu'une autre entité et n'est pas à but lucratif. Puis, il confirme que des civilistes sont employés pour effectuer des tâches qui pourraient l'être par des personnes à l'aide sociale ou au chômage. De plus en plus d'entreprises privées se plaignent de la concurrence des civilistes. Il y a même eu des interventions au niveau fédéral où des patrons se plaignent de perdre des contrats par rapport au fait que des civilistes sont employés. Ces tâches pourraient revenir à l'économie privée.

Une députée (EAG) dit que la motion pose un problème important, mais pas sous le bon angle. Il est indispensable de préciser dans quels secteurs

d'activité des civilistes ou des personnes à l'aide sociale peuvent être employés. 806 personnes à l'aide sociale travaillent gratuitement à mi-temps dans toute une série d'entités publiques. Une majorité de ces postes sont indispensables au fonctionnement de l'institution, donc ce sont des postes de travail. Certains établissements disent qu'ils vont augmenter ce genre de postes car ils n'ont pas la subvention nécessaire. Cela renvoie au PL qui inscrit dans la loi ce que sont les stages. Il faut que le parlement définisse ce qu'il est possible d'offrir comme places de stage ou d'activité type service civil et ce qui n'est pas possible. Les contre-prestations du RMCS disaient très clairement qu'elles ne devaient pas entrer en concurrence avec des postes. Il existait une définition relativement claire. Elle demande si la motion ne devrait pas plutôt aller dans ce sens, car le vrai problème est là.

M. Florey répond que la motion pourrait être recadrée dans ce sens, sans s'écarter de l'esprit de départ. Le monde associatif a été cité. Il faudrait lister toutes les associations. Le monde associatif est un réel potentiel pour les civilistes sans créer de distorsion de concurrence vis-à-vis des possibilités de créer de l'emploi.

Un député (PLR) demande d'avoir la liste de placement des 300 civilistes. Il demande si l'employeur du civiliste doit payer quelque chose ou si la prestation est gratuite.

Un député (S) répond qu'il a employé un civiliste à Pro Velo et que ce n'est pas gratuit. Le président dit que la commission demandera au département concerné.

Le président propose l'audition de l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPPAM) et de l'organe d'exécution du service civil (ZIVI).

Le président convient de d'abord auditionner le ZIVI. Si besoin est, la commission auditionnera ensuite l'OCPPAM.

Un député (PLR) aimerait demander au DIP quelles sont les règles de stage, notamment financières, pour tout ce qui est lié à la formation professionnelle.

Un député (MCG) aimerait auditionner l'office du personnel pour connaître le coût moyen de l'employé, si toutes les personnes étaient engagées.

Le président remarque qu'il s'agit d'une loi fédérale et que ces emplois sont validés par les offices régionaux.

Un député (Ve) suggère aux motionnaires de chercher quelques annonces formulées sur internet sur le site ZIVI. Pour illustrer et avoir une réponse intéressante, il vaut la peine d'aller chercher un certain nombre d'éléments.

Audition de M. Frédéric In-Albon, chef du centre régional de Lausanne, représentant de l'organe d'exécution du service civil en Romandie, accompagné de M. Adrien Estoppey, adjoint et responsable du team qui s'occupe de recruter, gérer et contrôler toutes les structures accueillant des civilistes en leur sein en Suisse romande

M. In-Albon explique que la possibilité du service civil est inscrite dans la Constitution fédérale à l'art. 59 al. 1. Elle a été votée en 1992 et existe formellement depuis 1996. La loi fédérale sur le service civil et son ordonnance sont très claires. La structure du service civil est gérée au niveau national.

Le centre régional de Lausanne gère toute la Suisse romande. Le service civil est un service national obligatoire. Son exécution nécessite suffisamment de possibilités d'affectation pour que les civilistes puissent s'acquitter de leurs obligations. Environ 96% des personnes accomplissent l'intégralité de leurs jours de service civil. Il veut dire par là que, parmi les personnes qui arrivent à l'âge de libération de 34 ans, 96% ont terminé tous leurs jours.

Les établissements d'affectation doivent passer une procédure d'admission et les civilistes aussi. Concernant les chiffres sur les jours accomplis en Romandie en 2016, le pourcentage est quasiment le même pour le canton de Genève, à l'exception des domaines d'activité de l'agriculture (où le pourcentage est plus faible) et de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (où le pourcentage est plus élevé).

Le nombre d'admissions au service civil depuis 2009 est stable à Genève, contrairement à ce qui se passe au niveau suisse (depuis 6-7 ans, + 5 à 6% par année). Si ces chiffres font tirer la sonnette d'alarme, c'est plutôt dû à la situation dans les cantons alémaniques. Genève ne rencontre pas une explosion du nombre de civilistes chaque année.

Ils font entre 80 et 100 visites d'inspection par année au niveau du canton de Genève. Un ou plusieurs collaborateurs se rendent sur les lieux de travail. Environ 10% des visites sont annoncées et 90% ne le sont pas. Les civilistes et les établissements d'affectation ont l'obligation de se soumettre à ces contrôles. S'agissant de l'analyse des mesures par rapport au marché du travail et de la concurrence, cela fait quatre ans qu'aucune remarque n'a été constatée par rapport à cette thématique. Le taux d'occupation des places

d'affectation dans le canton de Genève est de 24%. Il veut dire par là que l'association X, qui a le droit d'occuper de manière simultanée 4 civilistes pour un total de 48 mois (4×12 mois) n'en utilise en moyenne que 12. Même si ces chiffres sont bons, l'organe d'exécution reste vigilant. S'agissant des remarques suite aux inspections menées dans le canton de Genève, aucune ne concerne l'incidence sur le marché du travail. La tendance en hausse de 2017 est due à l'application d'un nouveau concept d'inspection et de normes d'inspection uniformisées et plus strictes. La plupart des remarques concernent le respect de dispositions administratives.

Afin de garantir l'absence d'incidence sur le marché du travail, sept mesures sont prises :

- Il n'existe aucune garantie pour les établissements de trouver des civilistes.
- Le nombre de civilistes est limité d'après la taille de l'établissement : le nombre d'employés donne droit à un certain nombre de civilistes.
- La part d'activités manuelles pour lesquelles le civiliste est qualifié : 50% au maximum.
- A partir de 10 civilistes, un examen de la reconnaissance des établissements par les offices cantonaux du travail est nécessaire.
- Toutes les activités des civilistes doivent être déterminées dans les cahiers des charges reconnus.
- Pas de gratuité du travail des civilistes. En moyenne, pour une tâche classique et courante, comme une aide à l'animation dans un EMS, entre ce que la structure paye au civiliste et à la Confédération pour avoir le droit de prendre un civiliste, cela revient à 1500 F.
- Contrôle de la conformité des affectations au droit par le biais d'inspections annoncées, mais surtout non annoncées. Des sanctions sont possibles.

Les civilistes ne font pas concurrence aux demandeurs d'emploi sur le marché secondaire du travail puisqu'ils ne répondent pas à la même demande. Leur travail constitue un complément. Le civiliste n'est là que de manière ponctuelle. Un établissement ne pourra jamais disposer d'un même civiliste pour plus de 6 à 8 mois. Les règles visant à éviter que les affectations de service civil n'influent sur le marché du travail garantissent que les civilistes ne soient engagés que pour des travaux d'aide qui ne seraient pas accomplis sans leur intervention.

Lors de sa séance du 15 novembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de prendre des mesures afin de réduire le nombre des admissions au service civil :

- Minimum de 150 jours de service civil à accomplir : actuellement, un civiliste peut, à n'importe quel moment de sa carrière militaire, rejoindre le service civil. Le calcul à faire est $1,5 \times$ le solde de jours qui restent à accomplir. En mettant un nombre fixe de jours d'au minimum 150, la mesure est dissuasive.
- Passage au service civil inintéressant pour les sous-officiers et les officiers.
- Interdiction d'engager des médecins avec des cahiers des charges de médecin.
- Pas d'admission au service civil lorsqu'il ne reste plus de jours de service militaire à accomplir : actuellement, certains viennent au service civil pour ne pas faire les tirs obligatoires.
- Obligation pour les anciens militaires ayant déposé leur demande d'admission pendant l'école de recrues de commencer leur affectation longue dans les 12 mois.

Ces mesures doivent contribuer à garantir à long terme les effectifs de l'armée. Ils ont une année pour examiner la constitutionnalité de ce catalogue de mesures. Ensuite, celles qui seront retenues suivront le chemin parlementaire classique entre les chambres, avec un éventuel référendum avant une entrée en vigueur planifiée pour juin 2020. Le DDPS prend aussi des mesures de son côté : stabilisation du taux d'aptitude et réduction du nombre de départs de l'école de recrues pour raisons médicales. Il n'est pas nécessaire pour le moment de prendre des mesures supplémentaires.

Un député (PDC) relève que les intervenants ont parlé à plusieurs reprises de la concurrence par rapport au marché du travail. Ils ont évoqué un délai de 6 à 10 mois pour estimer qu'il n'y a pas de concurrence avec le marché de l'emploi. Il demande si cet élément est le seul pris en compte pour qu'un établissement d'affectation soit reconnu.

M. In-Albon répond que la procédure est complexe. Ils étudient les statuts de l'association, son budget, etc. L'élément capital est l'établissement du cahier des charges. Il existe toutes sortes de critères et ils ne doivent pas accepter qu'un poste essentiel de la structure soit attribué à un civiliste. Les tâches doivent être systématiquement un appui. Un autre élément porte sur le domaine social (handicap, personnes âgées, etc.). Régulièrement, ces institutions sollicitent l'engagement de civilistes, car leur organigramme est déjà plein. Elles n'ont plus le moindre poste disponible et aimeraient offrir

des prestations supplémentaires. L'argent alloué par l'Etat pour l'octroi de postes est entièrement utilisé.

Un député (S) remarque que les domaines d'activité de la santé et du social représentent près de 75 à 80% des affectations. Il demande quelles sont les activités des civilistes, car l'accompagnement à la personne devient un enjeu pour les années à venir, le vieillissement de la population étant considérable. Le nombre d'infirmiers au chômage est très faible car les besoins sont considérables. Il demande s'il a bien compris la réponse : les civilistes ne « volent » pas le travail des chômeurs, mais remplissent un manque que connaissent des institutions dans le domaine de la santé et du social.

M. In-Albon répond que les personnes les plus à même de répondre à cette question sont les responsables des institutions. Pour une chambre et un lit, elles ont droit à quelques minutes de soin. Ces minutes additionnées font des postes. Le soin de la personne va au-delà. Les civilistes alloués offrent des petits plus à des personnes qui nécessiteraient des soins plus attentionnés que ce que le plan mathématique permet.

Le même député propose d'auditionner des représentants d'entités du domaine de la santé et du social. Il demande ce que l'on entend par « marché secondaire de travail ».

M. In-Albon répond qu'il s'agit du marché du travail ayant à faire avec la partie étatique qui est subventionnée. Typiquement, les EMS et les hôpitaux, par rapport au marché secondaire, ne devraient pas être en concurrence entre eux. Les salaires sont fixés par une entité.

Une députée (Ve) s'interroge sur la légalité de la motion, qui propose que le Conseil d'Etat empêche les établissements d'avoir des civilistes. Or, c'est au niveau fédéral que les choses se font.

M. In-Albon répond que, pour reconnaître un établissement d'affectation, la loi est fédérale. Il laisse les spécialistes du canton se prononcer sur la validité juridique de cette motion.

Elle demande en outre si le Conseil d'Etat ne peut pas empêcher un établissement qui a été retenu au niveau de la loi fédérale d'avoir un civiliste.

M. In-Albon répond qu'il ne connaît pas les possibilités qui existent sous cet angle-là du côté de du canton de Genève, mais que, dans l'absolu, il pense que ce n'est pas possible.

Un député (PLR) remarque que moins de jours sont accomplis dans le domaine d'activité de l'agriculture à Genève comparé à la Suisse romande et il demande pourquoi.

M. Estoppey répond que l'explication est dans la superficie du canton et les zones rurales. Ils ont véhiculé l'information à la population par le biais des offices cantonaux de l'agriculture. Le nombre d'affectations explose dans ce domaine à Fribourg, mais ce n'est pas le cas à Genève. Il s'agit uniquement d'une question de demande de la part des structures.

Ce même député demande comment se détermine le taux d'activité par entreprise et quels sont les critères.

M. In-Albon répond que l'ordonnance contient des tables et fixe selon le nombre d'ETP la quantité de civilistes. Le contenu du cahier des charges se construit conjointement avec l'établissement. Ils ne souhaitent pas imposer des types d'activités standard aux établissements. Ils ont des thématiques sur lesquelles orienter les partenaires, mais le cahier des charges se fait sur mesure.

Ce député demande encore si, lorsqu'ils disent qu'un civiliste coûte 1500 F, les charges sont comprises.

M. In-Albon répond qu'un établissement d'affectation doit indemniser le civiliste pour les frais de repas, de transport, de vêtements, etc. Il doit aussi payer la Confédération pour avoir le droit d'utiliser chaque jour son civiliste. Ensemble, ces deux versements font une moyenne de 1500 F. Ce montant peut être plus important si les tâches du cahier des charges sont élevées (par exemple, les HUG paieront plus cher pour employer un médecin comme civiliste).

Un député (S) s'interroge sur l'effet secondaire de l'attrait récent du service civil en Suisse alémanique. Concernant les effectifs des armées et le côté dissuasif du catalogue de mesures présenté, il se demande si le Conseil fédéral, dans son message, n'a pas aussi regardé comment il pourrait rendre l'armée plus attractive.

M. In-Albon répond positivement. Il existe aussi un catalogue de mesures qui doivent être mises en place en parallèle. Une analyse a été faite. La problématique d'alimentation n'a pas été analysée que comme étant rattachée au service civil. Il y a aussi des problématiques qui sont rattachées au fonctionnement de l'armée.

Le même député se réfère à une annonce postée sur le site du ZIVI. Les connaissances demandées le rendent perplexe : formation générale en sciences humaines ou équivalente, expérience de base dans la gestion de projet, intérêt pour la problématique de la migration et de l'intégration. En réalité, certaines administrations publiques peuvent jongler entre des civilistes plutôt qu'engager un collaborateur.

M. In-Albon répond que les annonces publiées sur le site sont celles faites par des établissements qui ne trouvent pas de candidat en raison du degré de connaissances requis. 80% des établissements d'affectation ne demandent cependant pas d'expérience ou de connaissances particulières, si ce n'est d'avoir un intérêt pour la branche. Par rapport à la problématique de la concurrence avec des stagiaires, il faudrait demander au responsable de l'établissement pourquoi il préfère engager un civiliste.

Un député (MCG) demande quel est le pourcentage de civilistes par rapport aux militaires.

M. In-Albon répond que les 334 civilistes genevois sont ceux de la masse potentielle de militaires. Il ne faut pas les comparer au nombre de jeunes recrutés par année car, parmi ces 334 Genevois, des personnes peuvent rejoindre le service civil après deux cours de répétition. Il faut comparer ce chiffre à la masse des astreints genevois au service militaire (chiffre à demander aux services du canton).

Un député (UDC) explique que la motion demande au Conseil d'Etat de faire la démonstration que l'endroit qui engage un civiliste n'a pas la possibilité d'engager quelqu'un d'autre. Il demande si le contrôle qu'ils effectuent a trait à ceci. Il demande ce que les établissements qui emploient des civilistes feraient sans eux.

M. In-Albon répond qu'il faut poser cette question aux responsables de ces structures qui accueillent des civilistes afin de savoir ce qu'elles en retirent et ce qu'elles perdraient sans eux. Il demande si la partie humaine et le temps supplémentaire passé à s'occuper des personnes en EMS a une valeur.

Le même député explique que, sans les civilistes, les EMS n'auraient pas assez de personnel. Il demande si, pour pallier ce manque, les établissements ne seraient pas obligés d'engager du monde.

M. Estoppey répond que la question de savoir comment ce serait si les civilistes n'étaient pas là doit être posée à l'institution qui demande un civiliste. Il donne l'exemple d'une EMS qui emploie à une certaine période de l'année un civiliste. Grâce à ce dernier, M^{me} Y pourra faire un petit tour individuel dans le jardin plutôt que participer à l'atelier collectif de pâte à modeler. Le jour où le civiliste n'est plus là, elle participera à cet atelier. Un établissement qui existe depuis dix ans et demande un civiliste pour cette raison sera reconnu. En revanche, le responsable qui explique qu'un nouveau bâtiment sera construit en 2018 et que, comme son budget est serré, il souhaite engager un civiliste verra sa demande refusée. En Suisse romande, ils sont plus restrictifs que les garde-fous qui existent dans la loi.

Un député (S) lit un des considérants de la motion « *[considérant] le risque que fait peser la croissance du nombre des civilistes sur les effectifs de l'armée* ».

M. In-Albon explique qu'aucun phénomène d'accroissement de civilistes n'est constaté à Genève. En revanche, il est constaté au niveau suisse.

Ce député demande comment s'explique la chute du nombre d'admissions au service civil de 2010 à 2011.

M. In-Albon répond qu'ils ont mis sur pied des mesures suite à l'explosion du nombre de civilistes, ce qui a permis en un an de calmer la situation.

Une députée (EAG) demande pourquoi seul un quart du taux d'occupation possible est mis en exploitation. Elle a cru entendre que les institutions ne trouvaient pas forcément des candidats qui leur convenaient.

M. In-Albon répond que le taux d'occupation est un élément purement mathématique : sur la superficie de canton de Genève, tant d'établissements offrent tant de places \times 12 mois. Il compare ce chiffre au nombre de jours accomplis. Effectivement, des établissements cherchent, mais ne trouvent pas. Ce taux d'occupation faible est un garde-fou automatique et indirect à la notion de concurrence de marché du travail. L'établissement qui cherche quelqu'un n'a aucune garantie de le trouver. Ils essaient de toujours maintenir ce flux. La situation en Suisse romande est meilleure qu'en Suisse alémanique. Le but est de garder suffisamment de places afin de contraindre les établissements de ne pas toujours avoir les civilistes qu'ils souhaitent et donc de devoir assumer leur quotidien par d'autres moyens.

Cette députée dit que la préoccupation centrale est celle de la concurrence des civilistes avec d'autres postes de travail. Une problématique est celle de la subvention insuffisante. Elle explique avoir connu des EMS qui ne levaient pas les gens par manque d'effectifs pour les doucher et les habiller. Elle demande si les civilistes pallient le manque de moyens suffisants d'une institution.

M. In-Albon répond qu'elle met le doigt sur un élément important dans le fonctionnement de l'institution, dans l'allocation des ressources et la constitution du droit à des postes. En l'état actuel, aucune structure nouvellement créée ne peut compter dans son plan des postes pour les civilistes. Des EMS refusent des civilistes. Le taux de pénétration dans le domaine social ou hospitalier n'est pas de 100%. Engager un civiliste est en premier lieu un choix de l'institution.

Cette députée explique encore que la motion oppose les chômeurs ou les bénéficiaires de l'aide sociale aux civilistes. Elle demande s'ils prennent en considération cette donnée pour reconnaître un établissement d'affectation.

M. In-Albon répond qu'ils ont parlé du bénéfice pour les institutions, mais pas du bénéfice pour les civilistes. 75% des jours de service civil sont effectués dans le social, le paramédical ou le médical, mais ce n'est pas 75% des jeunes qui se dirigent ensuite vers ces professions. Cela peut tout de même donner envie à certains d'aller ensuite dans des métiers dans ces structures.

Un député (PLR) dit que, plus il y a de personnes qui effectuent leur service civil, plus cela coûtera à l'entreprise. Dans le calcul des coûts, l'employeur a meilleurs temps d'engager quelqu'un qui fait l'armée.

M. In-Albon répond que les mesures proposées par le Conseil fédéral risquent d'accroître les inégalités de traitement face à l'emploi. Pour cette raison, la compatibilité de ces mesures avec la Constitution doit être étudiée. Le département fédéral de justice et police se prononcera sur leur validité juridique.

Le même député demande si une entreprise formatrice dans la construction a le droit d'engager un civiliste.

M. Estoppey répond que deux filtres leur permettent d'accepter une nouvelle structure. Le premier est l'aspect du domaine d'activité (huit domaines) et le second est la notion d'utilité publique. Ces deux filtres sont cumulatifs. Par exemple, une clinique à but lucratif qui appartiendrait à un groupement actionnaire ne pourrait pas, malgré sa présence dans le domaine de la santé, être reconnue par le service civil. De l'autre côté, d'autres structures sont reconnues d'utilité publique, mais ne sont pas actives dans l'un des huit domaines d'activité et ne peuvent donc pas être accréditées.

Une députée (Ve) explique que la motion part de la crainte que les civilistes fassent de la concurrence aux chômeurs. On sait aujourd'hui que les personnes qui ont fait le service civil trouvent plus facilement un emploi que celles qui ne l'ont pas fait. On parle même d'un facteur de discrimination entre hommes et femmes. Elle demande si le service civil ne contribue pas plutôt à la diminution du chômage.

M. Estoppey répond avoir eu des contacts avec des directeurs cantonaux des offices de l'emploi. Ces derniers expliquaient qu'ils avaient plusieurs jeunes qui ont encore des jours de service à faire et à qui ils payent des allocations chômage. Ils se demandaient s'il n'y aurait pas moyen de les faire passer sous le régime de l'allocation pour perte de gain en leur faisant accomplir leur obligation de servir, si possible dans un domaine qui leur

permettra ensuite d'être employables. Ce sont des initiatives personnelles de certains offices cantonaux de l'emploi. Il n'existe donc pas de processus automatique aujourd'hui. Sur le principe, certains jeunes au chômage seront orientés vers du service civil.

Un député (PLR) demande quel est le pourcentage de jeunes qui commencent le service militaire et se retournent par la suite vers du service civil.

M. In-Albon répond que ce pourcentage est difficile à calculer, car la masse face à laquelle il faut le comparer fluctue.

A l'issue de ces travaux et, notamment, de cette seule audition, il n'y a eu aucune demande de prise de position et le président a pu passer immédiatement au vote.

Pour : 2 (2 UDC)
Contre : 9 (4 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 3 S)
Abstentions : 4 (3 MCG, 1 EAG)

La motion est refusée.

La motion, qui n'a finalement convaincu que ses auteurs, a été largement refusée par l'ensemble des députés. Ceux-ci ont vraisemblablement réalisé, notamment grâce à l'audition des représentants de l'organe d'exécution du service civil en Romandie, que ledit service ne constituait pas une concurrence déloyale vis-à-vis de personnes au chômage, à l'assistance sociale ou en recherche de stages.

Deux éléments ont principalement été évoqués : la sélection par cet organe d'exécution des établissements et institutions susceptibles d'engager des civilistes (institutions subventionnées, associations à but non lucratif), basées sur des critères objectifs et sérieux, ainsi que sur des inspections régulières.

Ensuite, la spécificité du rôle des civilistes, engagés pour une tâche particulière qui ne peut pas être accomplie par du personnel en place et qui est généralement d'une durée limitée.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, je vous encourage à refuser cette proposition de motion dans la même proportion que la commission de l'économie.

Proposition de motion (2407-A)

Service civil : halte à la concurrence déloyale !

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

- la progression constatée du nombre de civilistes ;
- le recul observé de l'emploi dans le canton de Genève ;
- le taux de chômage élevé du canton de Genève ;
- le large spectre dans lequel le service civil réalise ses objectifs ;
- la présence de chômeurs et de demandeurs d'emploi dans tous les secteurs d'activité économique ;
- que le recours à des civilistes permet d'effectuer des économies dans la masse salariale ;
- le risque que fait peser la croissance du nombre de civilistes sur les effectifs de l'armée ;
- la nécessité de ne pas freiner le retour à l'emploi des personnes au chômage ou à la recherche d'un emploi ;
- qu'il convient que les employeurs, même dans le domaine social, fassent le choix d'embaucher des personnes à la recherche d'un emploi plutôt que des civilistes ;
- que le service civil n'est pas un droit, mais résout le problème du refus de servir,

invite le Conseil d'Etat

- à ne plus employer de civilistes sans avoir démontré au préalable qu'aucune personne au chômage, demandeuse d'emploi ou bénéficiaire des prestations financières de l'aide sociale n'est apte à occuper le poste ;
- à étendre cette politique aux communes, aux institutions de droit public et aux entités subventionnées.

Date de dépôt : 8 mai 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le nombre des civilistes est passé, entre 1996 et 2106, de 96 à 6169 ! Le service civil est actif dans des domaines aussi variés que la santé, le service social, l'instruction publique, la conservation des biens culturels, la protection de la nature et de l'environnement, l'entretien du paysage et des forêts, l'agriculture, la coopération ou encore l'aide humanitaire.

L'affectation de personnes, toujours plus nombreuses, pose des difficultés aux entreprises privées qui se retrouvent en concurrence. Pour l'armée, l'attractivité du service civil menace ses effectifs, qui pourraient un jour se révéler insuffisants pour assurer ses tâches et fonctions !

A Genève, 75% à 80% des affectations de civilistes sont dans les domaines de la santé et du social, principalement des maisons de retraite et des EMS.

A Genève, nous avons environ 16 000 chômeurs et demandeurs d'emploi ! En 2016, le taux de chômage atteignait 5,5% et notre secteur privé a enregistré une perte de 4000 emplois (équivalents plein temps) !

Chaque mois, 350 à 400 chômeurs en fin de droit rejoignent l'aide sociale !

Dans un tel contexte, il est difficile de penser que les civilistes ne représentent pas une concurrence déloyale !

Les mesures pour limiter les incidences sur le marché du travail sont très nettement insuffisantes :

1. la limitation du nombre de civilistes en fonction de la taille de l'établissement et du nombre d'employés ;
2. la limitation de la part d'activités manuelles pour lesquelles le civiliste est qualifié à 50% ;

3. l'exigence d'un « examen de la reconnaissance des établissements par les offices cantonaux » à partir de 10 civilistes dans la même entreprise ;
4. l'établissement d'un cahier de charges pour chaque activité des civilistes ;
5. les coûts et les charges pour un civiliste qui reviennent à 1500 F par mois ;
6. les inspections annoncées et non annoncées aux établissements occupant des civilistes ;
7. la durée pour l'emploi d'un civiliste limitée à 6 à 8 mois.

Pour les motionnaires, il est évident que les civilistes sont une concurrence aux demandeurs d'emploi et aux entreprises privées.

L'objectif de cette motion n'est pas de limiter le service civil ou de l'interdire ! Le but recherché est de ne pas allouer ce personnel quasi gratuit dans un secteur tel que les EMS + les maisons de retraite où il existe des collaboratrices et collaborateurs qualifiés au chômage !!!

Cette motion réclame, seulement et simplement, qu'aucune place ne soit affectée à un civiliste au sein de l'administration cantonale, les communes, les institutions de droit public ou les entités subventionnées, si un chômeur, un demandeur d'emploi ou un bénéficiaire de prestations financières de l'aide sociale est apte à occuper le poste.

Pour ces raisons, le rapporteur de minorité vous demande d'accepter cette motion et de l'envoyer au Conseil d'Etat.