



Date de dépôt : 22 décembre 2022

Rapport

de la commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de Grégoire Carasso, Léna Strasser, Xhevrie Osmani, Badia Luthi, Helena Verissimo de Freitas, Nicolas Clémence, Jocelyne Haller, Amanda Gavilanes, Salika Wenger, Sylvain Thévoz, Glenna Baillon-Lopez, Caroline Marti, Nicole Valiquer Grecuccio, Alessandra Oriolo, Boris Calame, Dilara Bayrak, Marjorie de Chastonay, Didier Bonny, Esther Schaufelberger, Thomas Wenger, Yves de Matteis : Soutenir plutôt que punir : pour un changement de philosophie et de pratiques à l'office cantonal de l'emploi

Rapport de majorité de André Pfeffer (page 3)

Rapport de minorité de Amanda Gavilanes (page 34)

Proposition de motion (2734-A)

Soutenir plutôt que punir : pour un changement de philosophie et de pratiques à l'office cantonal de l'emploi

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

- la profonde crise sanitaire, économique et sociale ;
- l'augmentation rapide du chômage ;
- les nombreux secteurs de l'économie fermés ou durement touchés ;
- le nombre excessif de demandes d'emploi que doivent présenter chaque mois les personnes au chômage ;
- les sanctions toujours plus lourdes et nombreuses infligées aux chômeurs et chômeuses par l'office cantonal de l'emploi (ci-après OCE) à Genève ;
- les conséquences humaines dramatiques de l'inaptitude (objective et subjective) à l'emploi,

invite le Conseil d'Etat

pour ce qui concerne l'OCE à Genève :

- à mettre un terme à la politique qui consiste à contrôler et punir avant d'aider et soutenir ;
- à redonner une approche humaine et bienveillante à l'accompagnement des personnes au chômage dans une optique de pertinence des recherches d'emploi plutôt que de quantité absolue ;
- à mettre tout en œuvre pour permettre aux personnes en recherche d'emploi, notamment dans les domaines fortement impactés par la situation sanitaire, d'être accompagnées dans une reconversion professionnelle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de André Pfeffer

La commission de l'économie a consacré 6 séances (séances des 5 septembre, 19 septembre, 26 septembre, 10 octobre, 17 octobre et 7 novembre 2022) à traiter de cette motion sous la présidence de M^{me} Léna Strasser.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{me} Mathilde Parisi, à qui je tiens à adresser mes remerciements, au nom de tous les membres de la commission.

Audition de M. Grégoire Carasso, auteur

M. Carasso remercie la commission de l'économie de l'accueillir et aborde tout d'abord le contexte. Il explique que la M 2734 a été déposée simultanément à la M 2744. Ces deux motions portent sur la même thématique, c'est-à-dire l'office cantonal de l'emploi (OCE) et ses relations avec les personnes étant au chômage. La différence, c'est que la M 2744 porte spécifiquement sur le contexte des sanctions covid. Cette dernière a été approuvée par le Grand Conseil en mars 2021. Ce texte a été marqué par des signatures à gauche, mais a obtenu la majorité du parlement grâce à des voix du MCG, de l'UDC, du PLR et du PDC. Pour la plupart, ce choix se justifie par le fait que ces personnes ont été au chômage, ou ont connu d'autres personnes qui y étaient. De plus, l'envoi de dix annonces de recherche d'emploi par mois fait également l'objet d'une incompréhension.

En ce qui concerne la M 2734, sa portée est plus générale, et concerne la philosophie et les pratiques de l'OCE. Il rappelle que la politique a changé, avec un passage de témoin de M. Poggia à M^{me} Fischer. Dans ce contexte, il y a eu un changement, des pratiques ou de la politique, entre le niveau respectivement de l'OCE et du département. Il n'a pas d'avis tranché sur le sujet, et n'imagine pas que le vote de la M 2744 ait engendré beaucoup de changements.

M. Carasso explique que la plupart des dossiers qui concernent l'OCE et qui font l'objet d'une contestation impliquaient une procédure administrative, jusqu'à une pratique récente. Genève a changé de politique en matière de sanctions. Il cite des questions écrites déposées en novembre 2021, à savoir les

questions 3864, 3865, 3866, 3867, 3868 et 3869. Toutes les données chiffrées qu'il citera dans la suite de la présentation sont issues de ces questions.

En ce qui concerne la politique des sanctions, il y a notamment les problématiques arbitrées par les tribunaux. Il donne un exemple de décision prise cet été. L'article figure en page 4 de la Tribune de Genève du 16 août 2022. Il s'agit du cas d'une dame sanctionnée par l'OCE, et qui a gagné devant le Tribunal fédéral. Cette personne remplissait l'ensemble de ses obligations de dix lettres par mois, toutefois, elle a eu le malheur d'envoyer une lettre datée du 31 août dans ses lettres du mois de septembre. A cette époque lorsqu'il y avait une infraction, l'administration prononçait une sanction. Il n'y avait alors pas de droit d'être entendu, et la seule voie possible était une contestation, ce qui a été fait. Le TF a considéré que la pratique de l'OCE était excessive, par rapport à des enjeux de politique locale. Il souligne que, souvent, ce n'est pas que l'OCE qui est partie prenante, mais également le SECO.

M. Carasso précise que 2019 est l'année du plus grand taux de sanctions délivrées par l'OCE, tous types confondus. Les sanctions sont un prélèvement d'une partie du revenu de la personne concernée. Dans le cas mentionné précédemment, la sanction contestée était de neuf jours, ce qui correspond à environ un tiers du revenu.

En 2013, il y avait 11,3 millions de francs de sanctions, ce qui représentait 2,4%. En 2019, pour une masse équivalente, on passe à 19,7 millions de francs de sanctions, soit 4,3%. En 2020, il y a eu une baisse de 3 millions. Il n'a pas d'autres chiffres pour la suite. En 2019, il y a eu 17 000 décisions, dont le 65% représente des recherches insuffisantes d'emploi. Il pense qu'il s'agit d'une réalité qui interpelle.

Finalement, il évoque la problématique de la notion d'inaptitude, qui est une décision prise par l'autorité administrative. Les raisons peuvent être subjectives, à savoir la volonté d'être placé, ou objectives, à savoir la capacité de travail ou le droit de travailler. Au vu des nombreuses décisions rendues en 2019 sur l'inaptitude au placement, il aurait aimé connaître ce qui relève des différentes catégories. **Sur les 674 décisions de personnes sorties du chômage genevois car déclarées inaptes, on ne sait pas combien ont fait recours.** De plus, on ne sait pas quelle est la répartition de ces cas dans les trois catégories. S'il s'agit d'une majorité de décisions subjectives, une part de l'appréciation relève donc de la pratique administrative.

Pour conclure, M. Carasso souligne que, **depuis l'été 2021, les sanctions ne sont plus prononcées automatiquement. Le droit d'être entendu a été introduit, avant la prise de décision d'une sanction.** Il est intéressant de se demander si cette modification a permis une amélioration des relations entre

les personnes qui bénéficient du soutien de l'OCE et celles qui sont là pour leur apporter ce soutien. Il pense qu'en 2019 l'OCE a toujours l'image de contrôler et punir, avant d'aider et soutenir. Il invite la commission à soutenir cette motion.

La présidente ouvre le tour de questions.

Un commissaire PDC relève que le directeur de l'OCE, M. Barbey, a toujours répondu que **l'OCE est lié par le droit fédéral**. Il demande si M. Carasso est entré en contact avec les cantons voisins, pour voir si cette rigidité fédérale est la même.

M. Carasso l'a fait sur la base des données disponibles, fournies par le SECO. Il est difficile d'avoir une régularité fine. **Genève fait partie des cantons ayant une politique de relative tolérance en matière de sanctions**. En 2013, le canton se situe plutôt en bas, alors qu'en 2019, il se situe légèrement au-dessus de la moyenne. Même dans l'hypothèse où tous les marchés du travail suisses se ressemblent, Genève est passé d'un élève tolérant à un élève au-dessus de la moyenne en matière de sanctions, entre 2013 et 2019. Il a été particulièrement choqué en 2020 et 2021, sur les bases mensuelles, par le fait que Genève battait tous les autres pendant les périodes de confinement. Ensuite, il souligne qu'il s'agit des questions de pratiques administratives, et d'un travail d'interprétation.

Un commissaire EAG souligne que la baisse de sanctions en 2020 et 2021 ne doit pas être imputée à une inflexion politique. L'élément central qui explique la baisse est la décision prise, sauf erreur au niveau fédéral. Ensuite, la décision du Tribunal fédéral donne tort à M. Barbey, qui a répondu que l'OCE ne fait qu'appliquer le droit fédéral. Il aborde ensuite l'article de la Tribune de Genève mentionnant ce cas. Ce dernier cite les propos d'un secrétaire syndical, qui a expliqué que, sur le terrain, aucune différence n'a été ressentie, au-delà des déclarations de M^{me} Fischer. Il demande si M. Carasso a contacté le site ou l'association de défense des droits des chômeurs.

M. Carasso n'a pas eu le dossier avec les acteurs de terrain compétents, mentionnés par un commissaire EAG. Il estime qu'il serait plus adéquat que la commission les auditionne, car il se voit mal se faire le porte-parole de leurs perceptions.

Un commissaire EAG a des remarques à formuler. Il revient sur l'autre motion, la M 2744, en précisant qu'il y avait eu une critique de la part des salariés de l'OCE. Ils dénotaient une explosion du nombre de dossiers par conseiller en emploi, et une réelle difficulté à réaliser un suivi personnalisé. Il souligne que, d'une part, il n'y a plus de suivi de réinsertion et, d'autre part, il y a une augmentation des sanctions. Il s'agit d'un changement de la nature du

chômage, qui n'est plus un droit. Les gens sont tolérés dans le chômage et l'institution devient punitive. Il pense que le grand nombre de dossiers par conseiller en emploi rend la gestion plus bureaucratique et rigide en termes de sanctions.

Un commissaire PLR aborde l'aspect de la sanction, qui est à la base un élément dissuasif ayant pour vocation d'inciter le plus grand nombre à respecter les règles, à savoir soumettre un certain nombre de dossiers dans les délais impartis. Il demande à M. Carasso s'il ne craint pas que la mise en place d'un formalisme moins excessif engendre des abus. Si la plupart des personnes au chômage essaient de retrouver un emploi de manière consciencieuse, il y a également des personnes qui ne font que le strict minimum. C'est en raison de ce type d'abus que les sanctions ont été durcies. L'objectif est de servir ceux qui ont réellement besoin de ce système.

M. Carasso répond que l'arsenal ne s'est pas renforcé. Les cas mentionnés, n'ayant pas l'intention de se conformer au cadre réglementaire existant, faisaient déjà l'objet de sanctions financières à l'époque. Le cadre réglementaire n'a pas changé. Ce qui a changé, c'est la pratique administrative. De manière générale, Genève applique des sanctions excessives dans l'ensemble ces dernières années, selon le TF.

Le commissaire PLR demande s'il est dit dans l'arrêt du TF que de manière générale la pratique genevoise est excessive.

M. Carasso répond par la négative. Il parle uniquement des cas dont il a eu connaissance, et qui sont remontés jusqu'à un arbitrage. Dans ces cas, le TF a tranché en faveur des administrés, en jugeant la pratique de l'OCE excessive. Le message de cette motion est uniquement d'appliquer le cadre avec plus de souplesse et de bienveillance.

La présidente demande à M. Carasso s'il a des chiffres sur le nombre de personnes qui renoncent au chômage, en raison de la pression.

M. Carasso a creusé cette piste, car ces informations sont nécessaires pour comprendre le mécanisme et ce qu'il se passe en amont. Toutefois, il n'y a aucune information disponible à ce sujet.

La présidente aborde ensuite la dernière invite, qui demande à mettre tout en œuvre pour permettre aux personnes en recherche d'emploi, notamment dans les domaines fortement impactés par la situation sanitaire, d'être d'accompagnées dans une reconversion professionnelle. Elle précise que la commission traite d'autres textes sur ce sujet en ce moment, et lui demande ce qu'il met derrière cette invite.

M. Carasso relève qu'il s'agit d'un message politique général. Il évoque notamment des bourses pour permettre la reconversion professionnelle des

adultes. Il pense qu'il y a un décalage en Suisse, qui s'explique par la situation fédérale. Les personnes au chômage sont en décalage avec les besoins du marché du travail. Celles qui prennent le risque de quitter le chômage pour se former font face à un arrêt de la bourse, ce qui demande du courage.

Une commissaire S relève qu'une étude a été menée sur les prestations sociales, par un professeur de l'HETS, en 2021.

Audition de M^{me} Fabienne Fischer, conseillère d'Etat, M^{me} Myriam Errouane, secrétaire général adjointe, DEE, et M^{me} Laurence Crastan, directrice à l'OCE

M^{me} Fischer relève que le Conseil d'Etat a dû répondre à un certain nombre de demandes sur ce même sujet. Elle évoque notamment la M 2744 ainsi que la M 2711, objet pour lequel le département a été auditionné. Elle évoque également des échanges autour d'un contreprojet à l'IN 181. La semaine précédente encore, elle était présente pour présenter les PL 12443 et 12444. De ce fait, la commission connaît la position du département et du Conseil d'Etat sur cette thématique.

M^{me} Fischer aborde ensuite le rôle de l'OCE et l'action qu'il mène. Elle rappelle que la mission de l'OCE est de conseiller et de soutenir les demandeurs et demandeuses d'emploi dans leurs recherches, de favoriser leur réinsertion et de mettre en place des mesures du marché du travail, afin de prévenir le chômage. Il s'agit donc d'une mission d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi, de manière ciblée en fonction de la diversité des personnes, de leur situation et de leur parcours professionnel. L'OCE est également un organe d'exécution cantonal de la loi fédérale sur le chômage (LACI). A ce titre, l'OCE doit appliquer les directives fédérales. La LACI oblige notamment les autorités cantonales d'exécution à suspendre les droits des personnes assurées à l'indemnité chômage, si elles ne respectent pas leurs obligations.

M^{me} Fischer relève que, si l'obligation de l'OCE est de contrôler le respect des prescriptions légales, cela ne signifie pas qu'elle recherche à punir ou à précariser les demandeurs d'emploi. Au contraire, l'OCE met en place des mesures et des moyens pour accompagner et soutenir les demandeurs d'emploi, par différentes actions. Des mesures préventives ont notamment été mises en place depuis bientôt 18 mois. Il s'agit de communications régulières par le biais des associations professionnelles, pour rappeler aux personnes licenciées leurs obligations et de commencer leurs recherches d'emploi pendant leur délai de congé, de la diminution du nombre de recherches d'emploi exigé par les personnes en gains intermédiaires, ainsi que de rappels

automatiques des rendez-vous et échéances obligatoires. Depuis le 1^{er} juillet 2021, il y a également un élargissement du droit d'être entendu à tous les manquements, et avant de prononcer une décision. Toutes ces mesures sont déjà en place depuis son arrivée en fonction à la tête du DEE. Parallèlement à ces mesures de nature préventive, des projets et des programmes ont été mis en œuvre. Parmi les plus importants, elle mentionne le bonus employabilité, qui favorise les entreprises qui engagent un chômeur au bénéfice d'une mesure AIT fédérale, le programme Level+, qui est destiné aux personnes au chômage de plus de 50 ans, ainsi que le projet pilote EDS InASA, qui permet de participer à un programme de formation professionnelle qualifiante. Elle cite également le programme No Limit, qui est un espace de soutien informatique dans les locaux de l'OCE et qui met à disposition du personnel qualifié pour répondre à des questions concrètes.

M^{me} Fischer explique qu'en parallèle, elle a lancé un mandat sur les sanctions. Une étude a été sollicitée auprès de l'université, pour une analyse quantitative et qualitative des décisions de sanctions proprement dites et des mesures d'inaptitude au placement prononcées par l'OCE. Le mandat est en cours d'exécution, et a fait l'objet d'une question écrite urgente, à laquelle une réponse sera apportée lors de la prochaine session du Grand Conseil, en fin de semaine. Ce mandat s'inscrit également dans une approche de prévention, qui est à renforcer pour réduire le nombre de sanctions, tout en restant dans les limites du droit fédéral. L'objectif de cette étude est de pouvoir identifier s'il existe des profils spécifiques à risque, parmi les personnes faisant l'objet de sanctions ou de déclaration d'inadaptation au placement. Le but est de déterminer s'il y a des profils qui permettent de repérer, dès l'arrivée au chômage, des personnes ayant des difficultés particulières auxquelles il faut pouvoir répondre.

M^{me} Fischer s'est exprimée longuement la semaine précédente sur le travail effectué à l'OCE et avec le secrétariat général du département, en lien avec des notions de formation et de reconversion professionnelle. Autour de ces objectifs, elle évoque un ATF datant de cet été, qui a donné raison à une personne ayant effectué dix recherches d'emploi, dont seules neuf avaient été prises en considération car l'une d'entre elles avait été réalisée le dernier jour du mois précédent. Dans cet arrêt, le TF a considéré que la décision prise relevait du formalisme excessif, en écartant la demande d'emploi effectuée hors du délai. Elle précise que cet arrêt n'est pas un arrêt de principe. Toutefois, il contient des éléments intéressants qui sont en cours d'analyse par le département, en collaboration avec l'OCE. Le formalisme excessif intervient lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie pas par un intérêt digne de protection et devient une fin en soi. Dans ce cas particulier, le

TF a considéré qu'il s'agissait de formalisme excessif. Il faut garder à l'esprit que la jurisprudence du TF est difficile à anticiper, et que de nombreuses décisions ont été prises à l'inverse. A de nombreuses reprises, le TF a confirmé l'application stricte des directives du SECO et la pratique de l'OCE. Il se trouve que la pratique du SECO est restrictive et très formelle. Dans ce contexte, les marges de l'OCE restent réduites et faibles. Dans les limites de l'arrêt évoqué, le département est en train d'étudier les marges pouvant exister, et n'étant pas encore entièrement utilisées. L'objectif est d'améliorer les situations particulières, pour être au plus proche des besoins des chômeuses et chômeurs.

En conclusion, M^{me} Fischer souligne que l'OCE a démontré son engagement pour répondre à sa mission de conseiller et soutenir les demandeurs et demandeuses d'emploi et de travailler à une réinsertion. Il n'est pas dans un objectif de surveillance et de punition, tel qu'exprimé par les motionnaires.

La présidente ouvre le tour de questions.

Un commissaire Ve comprend que la conseillère d'Etat considère que les deux premières invites de la motion sont remplies. Il souhaiterait l'entendre au sujet de la troisième invite. Il évoque les déclarations du Conseil d'Etat, à travers la proposition de contreprojet à l'initiative. Il demande s'il serait tout de même utile que la commission donne un avis supplémentaire, pour un accompagnement aux reconversions professionnelles.

La présidente pense que cette invite va dans le sens de ce qu'elle avait présenté à la commission, notamment dans le cadre de l'IN 181. L'objectif est de permettre aux chômeurs et chômeuses d'accéder à des formations qualifiantes, pendant la période de chômage. Aujourd'hui, la LACI impose que ces formations soient reportées au moment de l'arrivée en fin de droit. Toutefois, les statistiques et rapports montrent qu'un éloignement du marché du travail est extrêmement rapide. Après trois mois, une grande partie de la capacité de rebond est déjà perdue et, après six mois, il y a déjà un éloignement certain du marché du travail. Agir rapidement et proposer des mesures le plus tôt possible est un objectif, malheureusement contraire à l'obligation de la LACI de réduction du dommage. Pour cette raison, disposer de moyens cantonaux visés par la LMC, pour des projets pilotes par exemple, est un objectif prioritaire pour améliorer l'accompagnement et les capacités de réinsertion à disposition de l'OCE pour les chômeurs.

Le commissaire Ve souligne que ces actions n'ont pas encore été réalisées, et qu'il s'agit d'intentions. Il serait donc pertinent que le parlement puisse l'accompagner et la soutenir, à travers la troisième invite.

La présidente demande si le département a pu constater une baisse du nombre de sanctions en 2022. Elle demande s'il dispose de chiffres et s'il peut les transmettre au département, le cas échéant.

M^{me} Crastan répond qu'elle peut transmettre des chiffres concernant le nombre de sanctions pour 1000 demandeurs emplois pour tous les cantons. Elle souligne que Genève (97 sanctions pour 1000 demandeurs d'emploi) est toujours en dessous de la moyenne suisse (111 sanctions pour 1000 demandeurs d'emploi).

La présidente demande comment se passe la possibilité d'être entendu en cas de sanction, si c'est par écrit ou lors d'un entretien. Elle demande également si les personnes concernées ont recours à cette voie.

M^{me} Fischer répond que c'est une invitation par écrit à donner des motifs sur l'objet de la sanction.

M^{me} Crastan précise que, lorsqu'un manquement est signalé au service juridique, on écrit à l'assuré un e-mail. Le délai de réponse est de 10 jours pour s'exprimer à ce sujet. Certains assurés répondent, d'autres pas. Une partie des assurés téléphonent également pour avoir davantage de précisions. A ce niveau-là, le droit d'être entendu lors d'un entretien ne se fait pas, car les dossiers ne sont pas encore attribués. C'est dans un deuxième temps qu'ils peuvent être entendus, s'ils le souhaitent.

La présidente demande quel est le pourcentage de personnes qui exercent leur droit d'être entendues.

M^{me} Crastan répond qu'il s'agit d'un pourcentage de 65 à 70%.

M^{me} Fischer précise que le droit d'être entendu n'est pas le droit à un entretien de vive voix mais le droit de s'exprimer sur une situation. Ainsi, le droit d'être entendu par écrit est tout à fait usuel.

Un commissaire UDC demande quel est le nombre de personnes inscrites à l'OCE et quel est le nombre de postes vacants à Genève. Il demande aussi si le département dispose de ces données par branche. Il précise que ces données sont connues au niveau suisse. Il a été justement surpris d'apprendre qu'il y a pratiquement une égalité entre les postes vacants et le nombre de personnes au chômage.

M^{me} Fischer relève que l'OCE doit rechercher ces données, et n'est pas certaine qu'il dispose d'une répartition par secteur. Même avec une égalité entre le nombre de personnes en recherche d'emploi et le nombre de postes disponibles, une difficulté se pose, à savoir la question des profils. A Genève, la problématique c'est que les offres d'emploi sont le plus souvent pour des emplois qualifiés. Or, les personnes qui sont en chômage de longue durée sont

souvent en possession de formations minimales ou inexistantes. Il n'y a pas d'automatisme.

La présidente remercie les auditionnées et prend congé d'elles.

M^{me} Errouane annonce qu'elle va rester pour assister à l'audition suivante.

Audition de M^{me} Karine Klopfenstein et de M. Alexandre Baljozovic, de l'Association de défense des chômeurs

M^{me} Klopfenstein aborde l'assurance-chômage. Elle relève que lorsqu'une personne perd son travail, la première étape est de s'inscrire à l'ORP, un service qui fait partie de l'OCE. Le rôle de ce service est d'inscrire les personnes au chômage et de les accompagner dans la recherche d'emploi, en tenant compte du cadre légal de l'assurance-chômage. Ce cadre légal peut être résumé en deux articles, à savoir l'art. 17 LACI, qui dispense l'obligation de retrouver le plus rapidement possible un emploi avec l'assistance de l'ORP, et l'art. 30 LACI, qui dispense la suspension du droit à l'indemnité. Elle explique que chaque fois qu'un chômeur ne remplit pas ses obligations à satisfaction de l'ORP, il est sanctionné.

Elle aborde l'échelle de suspension de l'ORP. Les sanctions les plus fréquentes sont notamment ne pas avoir fait de recherche d'emploi avant de s'inscrire au chômage ou pendant le chômage. La suspension est de 8 à 9 jours lorsque c'est avant. Pendant le chômage, la sanction commence à 3-4 jours et est exponentielle. Il est important de mentionner qu'à partir de la deuxième sanction, une personne payée au salaire minimum reçoit une indemnité de chômage inférieure au minimum vital. L'association de défense des chômeurs constate qu'il y a beaucoup plus de répression, avec l'application de la disposition légale de la suspension du droit à l'indemnité, que d'accompagnement au sein de l'OCE.

M^{me} Klopfenstein en vient aux chiffres. En 2012, il y avait 7191 sanctions pour 1000 demandeurs d'emploi et, en 2019, il y avait 17 029 sanctions pour 1000 demandeurs d'emploi. En cinq ans, les chiffres ont plus que doublé, en raison d'une modification de la politique de sanction au sein de l'OCE, pour sanctionner le plus possible les gens.

M. Baljozovic relève que c'est le six ou septième objet sur l'OCE qui passe devant le Grand Conseil, qui est donc au courant de la situation. L'Association de défense des chômeurs reçoit environ 2000 personnes en consultation. Ces dernières rapportent que, dans les interactions avec l'OCE, on ne leur parle plus de réinsertion, de formation ou de mesures pour l'emploi. Il y a un seul sujet permanent dans ces discussions avec l'OCE, à savoir les sanctions et les menaces de sanctions. Il qualifie ces pratiques de violence administrative et de

harcèlement moral sur les personnes. De plus, ces sanctions privent immédiatement la personne concernée d'une partie de son revenu pour le mois en cours, ce qui est difficile. Ce n'est pas seulement une question de victimisation des demandeurs et demandeuses d'emploi. Il évoque également un sentiment que, depuis cinq ans environ, l'OCE et la direction générale se concentrent sur la répression et les sanctions et que les autres fonctions en sont négligées.

La présidente ouvre le tour de questions.

Un commissaire PLR a été interpellé par les propos des auditionnés, qui évoquent l'application d'une logique de répression uniquement, accompagnée de la négligence des autres logiques. Il demande pour quelle raison l'Association de défense des chômeurs explique que l'OCE mette davantage l'accent sur la répression que la prévention. Il demande si, par hypothèse, il serait possible qu'il ait eu une augmentation des abus à Genève, par exemple. Il demande ensuite si, dans le constat sévère réalisé par l'Association de défense des chômeurs, cette dernière dispose de remontées de la part des autres cantons. Il demande si Genève est le seul canton à disposer de cette vision, que les auditionnés ont qualifiée de répressive.

Concernant le fonctionnement, M. Baljovic répond qu'il faut poser la question au directeur nommé à l'OCE en 2014. Ils n'ont pas d'informations à ce sujet, si ce n'est quelques contacts avec des associations similaires dans d'autres cantons, notamment en ce qui concerne la problématique des sanctions. Il souligne que l'explosion connue entre 2015 et 2020 a surpris également dans les cantons avec un taux de sanctions élevé.

Le commissaire PLR se demande si, par hypothèse, il y a plus de sanctions infligées car il y a davantage de personnes qui en commettent.

M. Baljovic répond en ce qui concerne les personnes qui s'adressent à eux, à savoir environ 2000 personnes. Dans la majorité des cas, la politique de sanction est appliquée pour des broutilles, avec une systématisation des sanctions en cascade.

M^{me} Klopfenstein complète en ajoutant que le cadre légal n'a pas changé en cinq ans. Il n'est donc pas logique qu'il y ait plus de sanctions maintenant, alors que le même cadre légal est appliqué.

Le commissaire PLR demande si l'approche décrite par l'Association de défense de chômeurs est la même dans les autres cantons.

M^{me} Klopfenstein donne un exemple. Elle relève que, durant le premier confinement, une règle spéciale a été mise en place par l'OCE, à savoir la réalisation de minimum trois recherches d'emploi en avril, cinq en mai et cinq en juin. Dans le canton de Neuchâtel, il n'y avait aucune sanction s'il y avait

ne serait-ce qu'une recherche d'emploi entre mars et août. C'est pourtant le même cadre fédéral qui s'applique. C'est l'interprétation cantonale qui est différente.

Le commissaire PLR demande si cette différence pourrait être liée au taux de chômage, qui est plus élevé à Genève. Il demande si une plus grande célérité ne permet pas de le résorber.

M. Baljovic répond que cela permet de résorber les statistiques, mais pas le chômage lui-même. En effet, des personnes finissent par renoncer aux indemnités de l'assurance-chômage pour partir dans la nature, vers le travail au noir par exemple.

Un commissaire Ve a également été interpellé par les propos de l'Association de défense des chômeurs. Il se demande s'il s'agit uniquement d'un ressenti ou si les propos formulés peuvent être objectivés. Selon eux, l'OCE est dans une logique de répression et de sanctions, ce qui le préoccupe beaucoup, car plusieurs projets de lois ont été formulés. Depuis plusieurs mois, c'est la première fois qu'une situation aussi inquiétante est décrite à la commission. Il se demande comment objectiver ces propos, car Genève se situe en dessous de la moyenne suisse au niveau des sanctions. Certains cantons sont donc beaucoup plus répressifs que Genève. Il s'interroge donc sur le ressenti exprimé par les auditionnés, qui est différent de la réalité, et de la situation générale. Il ajoute que la commission souhaite augmenter les capacités de requalification et de réinsertion, à travers un projet de loi.

M. Baljovic répond qu'indépendamment des sanctions, les membres se plaignent de ne jamais pouvoir parler de requalification et de réinsertion avec les conseillers.

M^{me} Klopfenstein complète en relevant que, s'il y a le moindre manquement, le dossier est transféré au service juridique. L'objet des entretiens est la recherche de ce qui a été fait faux, devant les usagers. Il manque donc d'aide sur la réinsertion.

Le commissaire Ve comprend donc qu'il n'y a pas d'attitude de compréhension de la part des conseillers et conseillères.

M^{me} Klopfenstein ajoute que, dès que le conseiller voit une potentielle infraction, un transfert du dossier est automatiquement opéré au service juridique. Le temps d'entretien est utilisé pour trouver ce que la personne a fait faux, ce qui ne correspond pas au but premier de réinsertion ou de requalification. De plus, pour changer de conseiller, il faut s'adresser au directeur de l'ORP, en expliquant les motifs. Par expérience, si le motif est que les entretiens ne portent que sur les sanctions, le directeur répond que les conseillers font leur travail.

Le commissaire Ve demande s'il s'agit d'une problématique générale auprès des conseillers ou si une partie d'entre eux sont connus pour être particulièrement répressifs.

M. Baljovic répond qu'à son avis, les conseillers ont des directives à suivre.

M^{me} Klopfenstein relève que, dans les éléments rapportés, des noms de conseillers différents sont évoqués. Ce ne sont donc pas toujours les mêmes.

Un commissaire PDC demande si, depuis le changement de chef de département, l'Association de défense des chômeurs a pu constater de la part des membres un changement dans la politique de l'OCE ces derniers mois.

M. Baljovic relève que le seul changement est l'introduction de la procédure du droit d'être entendu, avant d'être sanctionné. Il s'agit d'une pratique qui existe déjà dans d'autres cantons suisses.

La présidente demande si les auditionnés ont l'impression que les personnes concernées utilisent ce droit et s'il est adéquat dans sa manière d'être appliqué et pratiqué à Genève.

M^{me} Klopfenstein répond que c'est une formalité supplémentaire avant la sanction. Les auditionnés ont l'impression que la décision est déjà prise et qu'on demande à la personne de s'exprimer par principe. Souvent, la décision de sanction reprend ce qui a été exprimé avant le droit d'être entendu. Elle cite un cas sur une centaine, pour lequel le droit d'être entendu a changé quelque chose.

Un commissaire EAG demande si les auditionnés confirment que, tant qu'il n'y a pas de possibilité d'être entendu en amont, le droit d'être entendu ne change pas grand-chose à la situation.

M^{me} Klopfenstein pense que la politique appliquée est une politique de sanctions, dans laquelle on souhaite sanctionner les gens sous tous les prétextes. Le droit d'être entendu est appliqué juste avant la prise de décision officielle administrative. Il s'agit d'une formalité, une étape supplémentaire avant la prise de décision, qui est déjà prise.

Le commissaire EAG demande si en parler directement avec les conseillers ou conseillères du chômage, soit le fait de pouvoir s'exprimer auprès de la personne qui suit le dossier, constituerait un changement fondamental.

M^{me} Klopfenstein répond qu'avant, le conseiller discutait davantage avec la personne et jugeait d'abord s'il y avait un manquement et transférait ensuite le dossier au service juridique, qui est l'autorité compétente pour sanctionner la personne. Or, maintenant, la directive est de tout de suite transférer le dossier

au service juridique. Il n'y a donc plus de première étape de pouvoir d'appréciation des conseillers.

Un commissaire Ve relève que les personnes en retard reçoivent un SMS. Il demande si les auditionnés considèrent que ce point constitue une amélioration. Ensuite, il demande s'ils considèrent que les trois invites sont pertinentes.

M^{me} Klopfenstein répond par l'affirmative pour les trois invites.

M. Baljovic répond, par rapport au SMS, que cela ne concerne que quelques dizaines de cas par année. Cela pose également la question de l'utilisation des ressources par le service juridique. Ce dernier a également une autorité cantonale de contrôle, et une fonction de régulation de marché du travail sur le respect des usages, la sous-enchère salariale, les placements, etc. Ce sont toutes des missions du service juridique, qui sont délaissées au profit de la politique de sanction. Dans certaines situations, on observe des violations de la réglementation et du respect des usages, mais l'OCE ne veut rien en savoir.

Le commissaire Ve demande si cela signifie donc qu'on essaie de placer des chômeurs et chômeuses dans des entreprises qui ne respectent pas les usages.

M. Baljovic répond par l'affirmative.

La présidente relève que les auditionnés ont évoqué à plusieurs reprises une directive pour les conseillers. Elle leur demande si elle existe et s'ils l'ont déjà vue.

M. Baljovic répond par la négative. Ils n'ont aucune preuve de l'existence d'une telle directive, mais ont cru comprendre qu'il y avait des directives dans ce sens.

Un commissaire PLR relève que leur association est soutenue par un certain nombre de collectivités publiques. Il demande s'il s'agit d'un partenariat privilégié pour placer des membres ou d'un soutien financier.

M. Baljovic fait part d'un rapport étroit avec la Ville de Genève, qui leur octroie une subvention régulière. L'association ne fait pas de réinsertion professionnelle.

Un commissaire PLR revient sur les remontées de terrain concernant la situation dans d'autres cantons. Genève ne se distingue pas forcément comme étant le canton le plus répressif. Il demande si des associations similaires à la leur existent dans tous les cantons suisses.

M. Baljovic répond par la négative. Il y en a dans six ou sept cantons seulement.

La présidente aborde leur rapport d'activité, qui comprend de nombreux chiffres sur les consultants et les procédures. Elle demande si beaucoup de personnes qui font recours arrivent à leurs fins, ou si c'est plutôt rare.

M^{me} Klopfenstein ne pense pas que les chiffres du rapport sont réellement représentatifs. Toutefois, faire opposition ou recours est assez dissuasif pour beaucoup de chômeurs.

Un commissaire Ve cite l'association Le Trialogue, en demandant si elle existe encore et si l'Association de défense des chômeurs collabore avec elle.

M. Baljovic répond qu'ils ont quelques échanges ponctuels.

Le commissaire Ve pense que la commission pourrait les entendre.

Audition de M^{me} Doris Gorgé, fondatrice, et M^{me} Alejandra Laurie Riveros, juriste, Le Trialogue

M^{me} Gorgé débute la présentation. Elle relève que, si la loi ne peut pas être modifiée à court terme, il est possible de modifier les pratiques et l'interprétation de la loi par le biais d'oppositions et de recours, en tenant compte de la jurisprudence. Le Trialogue ne conteste pas le fait de pénaliser les comportements reprochables, mais il demande qu'ils soient mieux ciblés et étudiés en fonction des situations personnelles. Le Trialogue n'a pas pour vocation de faire des recours à l'assurance-chômage, il n'intervient que pour le compte des consultants dont les décisions prises à leur rencontre sont jugées sévères, inadéquates ou injustes. Il compte bon nombre de consultants dont il ne peut qu'attester de la conformité des décisions. Il est à relever également qu'en 2021, 26% des consultants ont été adressés à l'association par l'OCE.

M^{me} Gorgé aborde le premier point, qui porte sur les **conséquences d'une pénalité**. Elle souligne que le temps où chacun disposait d'une réserve en banque équivalente à un salaire, permettant de faire face à un imprévu, est révolu. Les conséquences d'une pénalité peuvent être dramatiques et bon nombre de personnes doivent avoir recours à l'assistance, du fait qu'elles ne peuvent plus honorer leurs dépenses incompressibles (notamment le loyer et l'assurance-maladie). Elle précise ensuite que les détenteurs de permis B ne s'adressent pas à l'Hospice général, sachant que leur permis risquerait de ne pas être renouvelé en cas de recours à l'aide sociale. Il en est de même pour les permis C, mais dans une moindre mesure. Le risque est donc réel.

M^{me} Gorgé passe au second point, qui est l'**augmentation du nombre de pénalités**. Selon Le Trialogue, un des facteurs déterminants est la cyberadministration et la digitalisation qui en découle, qui réduit drastiquement l'information personnalisée des consultants. Les services de

l'Etat gèrent de plus en plus leur communication aux assurés via les courriers électroniques, les SMS et les documents sans signature. Ces communications impersonnelles laissent certains consultants dans le flou et le désarroi et compliquent ainsi leurs démarches de recours. Beaucoup d'assurés n'ont qu'un téléphone portable à disposition dont ils ne maîtrisent pas toujours toutes les fonctions. Bon nombre d'entre eux ne savent pas utiliser la messagerie électronique et découvrent des informations importantes, notamment des sanctions, des semaines après leur entrée en force.

M^{me} Gorgé aborde ensuite **l'émission quasi automatique des pénalités pour recherche insuffisante**. Elle explique que le dossier part au service juridique sans que le conseiller ou la conseillère ait préalablement entendu l'assuré qu'il est censé aider dans sa recherche d'emploi. M^{me} Gorgé donne un exemple plus précis pour illustrer ses propos. Elle cite le cas d'une mère de famille qui a été pénalisée pour recherches insuffisantes, alors qu'elle doit s'occuper temporairement de son enfant gravement accidenté, incapable de réaliser les gestes quotidiens essentiels. Elle donne un autre exemple d'un assuré qui n'a pas répondu immédiatement à son téléphone, qui a rappelé dans l'heure, mais qui a tout de même été sanctionné. Dans ce cas, la sanction est inappropriée, démesurée et abusive. Elle souligne que les dossiers, toujours plus nombreux, soumis au Trialogue en matière de pénalités relatives aux recherches d'emploi donnent l'impression qu'un simple logiciel pourrait remplacer les décisions des conseillers à l'instar de ceux qui sont utilisés par les employeurs dans le traitement des dossiers de candidature. Ceci ne favorise pas la relation de confiance entre les assurés et les conseillers, alors que celle-ci devrait être primordiale.

M^{me} Gorgé passe au **cumul des pénalités**. Selon les directives, il ne doit pas inclure celles qui concernent la période qui précède l'inscription au chômage (en relation avec le délai de congé). Malheureusement, cette directive est trop souvent ignorée et aboutit le cas échéant à une décision d'exclusion de l'assurance-chômage. Elle cite ensuite les **pénalités disproportionnées et abusives**. Elle donne notamment l'exemple d'un consultant qui a eu 31 jours de pénalité, parce qu'il a trouvé un travail par lui-même, lequel s'est avéré ne pas être convenable. Après discussion avec l'employeur, il y a renoncé. Une autre problématique concerne **les décisions sans signature, non motivées et sans voies de recours**. Ces décisions importantes ont des impacts sur la vie quotidienne des chômeurs.

En ce qui concerne **la prise en compte de la jurisprudence**, elle n'est pas toujours respectée. En effet, à plusieurs reprises, la jurisprudence relative au même cas de figure n'est pas prise en compte, ce qui amène Le Trialogue à réaliser un modèle d'opposition pour gagner du temps. Toutefois, les décisions

n'étant pas suspensives, les assurés qui sont adressés à l'association doivent subir une diminution de revenu, ce qui impacte fortement leur budget.

M^{me} Gorgé termine son exposé par la présentation de **recommandations** formulées par Le Trialogue. Cette dernière préconise la prononciation d'un avertissement avant la première pénalité, la motivation et la signature de toutes les décisions, avec au minimum un numéro de téléphone, et la possibilité de répliquer (sous forme écrite ou en présentiel). Enfin, il faudrait également repenser certaines formules de communication, qui ne génèrent que de l'anxiété et de la peur, telles que « sanction », « pénalité » ou « réduire le dommage », pour parler des indemnités pour lesquelles un assuré a cotisé.

La présidente demande si l'augmentation des pénalités a eu lieu dernièrement. Elle demande dans quel laps de temps cette augmentation se produit.

M^{me} Gorgé répond que beaucoup de pénalités concernent des dossiers du droit du travail. Il s'agit par exemple de personnes qui ne sont pas payées, qui sont licenciées sans juste motif, ou dont le salaire ne correspond pas au contrat. Elle souligne qu'il est très difficile pour Le Trialogue de faire une réelle statistique pour les pénalités. Même si le chômage baisse, il augmente pour l'association, qui reçoit beaucoup de personnes. Par exemple, la permanence reçoit généralement entre 25 et 30 personnes par permanence. Elle évoque une automaticité des pénalités, qui est problématique.

Un commissaire PLR entend souvent parler de la diminution des formalités à remplir pour obtenir des indemnités. Pour certaines personnes, il n'y a pas de raisons de chercher du travail lorsqu'on est au chômage et elles pensent c'est à l'OCE de leur fournir un emploi. Il pense que ce n'est pas pertinent de changer l'ensemble du système, pour des cas spécifiques. Certains employeurs ne remplissent pas leurs obligations et il rappelle que nul n'est censé ignorer la loi. Il relève qu'il est logique que Le Trialogue ne voie que les personnes qui ont des problèmes et que, dans la majorité des cas, les choses se passent bien. Il demande si Le Trialogue a des statistiques sur la récurrence des cas, ainsi que sur le type de problématique.

M^{me} Gorgé répond qu'il y a par exemple les cas de personnes étrangères, qui ne maîtrisent pas bien la langue, ainsi que des personnes qui sont incapables de remplir un formulaire. De plus, tout le monde ne sait pas lire et écrire. Ensuite, elle explique que beaucoup de personnes sont renvoyées au Trialogue par les syndicats. Concernant les statistiques, elles existent et sont en cours de peaufinement, maintenant que Le Trialogue a été repris par la secrétaire générale. Il est du devoir du Trialogue d'expliquer aux personnes quelles sont leurs responsabilités, dans un langage qu'elles comprennent. Il

leur est notamment expliqué que la loi est injuste, mais qu'il s'agit d'un cadre à respecter, et que soit on est dedans, soit on est dehors. Ensuite, elle explique que des personnes très bien formées, des universitaires, sont souvent les personnes les plus perdues. De manière générale, il faudrait que les formulaires soient simplifiés. Elle conclut en expliquant qu'à son époque, il existait des clubs emplois qui étaient très bien faits et qui donnaient des conseils aux chômeurs.

M^{me} Riveros complète en expliquant que deux thématiques reviennent de manière récurrente. Premièrement, il s'agit du lien entre les problèmes du droit du travail et l'assurance-chômage. Parfois, des employeurs ne sont pas satisfaits du travail de l'employé, à tort ou à raison, mais sans relation mauvaise. Un simple commentaire, qui fait qu'il n'y a pas résiliation pour motif économique ou restructuration, entraîne des pénalités au chômage. De plus, dans le droit suisse la résiliation des rapports à l'amiable n'est pas reconnue, et soit on a été licencié, soit on a démissionné. S'il y a le moindre soupçon, une sanction est appliquée et le minimum est de 31 jours. Beaucoup de personnes sont obligées d'entreprendre des démarches auprès des prud'hommes afin de contester leur licenciement, sinon ils sont sanctionnés par la caisse du chômage. Cette démarche doit souvent être faite en parallèle. Deuxièmement, il s'agit de la notification des décisions. Lorsque les gens s'inscrivent au chômage, ils cochent souvent une case qui dit qu'ils acceptent de recevoir les notifications par e-mail. Ils n'ont souvent pas conscience des conséquences et parfois les décisions de sanctions se retrouvent dans leurs spams. Ils s'en rendent compte plus tard, ont des pénalités, toutefois c'est trop tard pour agir.

Un commissaire PLR ne conteste pas les exemples donnés, toutefois, il demande des chiffres au sujet du nombre de personnes conseillées, du domaine concerné, du type de problème, ainsi que de leur niveau d'études. Il souligne qu'il manque des problèmes de soutien, et de renseignement. Concernant les prud'hommes, il estime que cela n'a rien avoir avec le chômage, et qu'il existe malheureusement beaucoup d'employeurs véreux.

M^{me} Gorgé répond que c'est le chômage qui demande aux personnes concernées d'aller aux prud'hommes.

Le commissaire PLR relève que le chômage demande effectivement de justifier le licenciement. Si l'employeur ne souhaite pas le faire, il y a l'obligation de faire appel aux prud'hommes.

La présidente demande à M^{me} Gorgé s'il est possible de communiquer les chiffres à la commission par la suite, par e-mail.

M^{me} Gorgé répond qu'il faudrait presque une personne à plein temps pour établir des statistiques, et que Le Trialogue n'a pas les moyens.

Le commissaire PLR remercie Le Trialogue pour le travail qu'il réalise. Toutefois, il souligne que ce n'est pas parce qu'il y a des exemples négatifs qu'il faut changer le système et diminuer les contraintes.

M^{me} Gorgé relève que les permanences sont ouvertes et que les députés peuvent s'y rendre s'ils le souhaitent.

Un commissaire PLR souligne qu'il est important de bien séparer le droit du travail, qui est du droit privé, du droit du chômage qui relève du droit administratif. Il existe notamment une règle simple en droit du travail et qui figure dans le code des obligations, qui est le licenciement sans motiver. Il comprend que la caisse de chômage demande ensuite à la personne concernée de demander des motivations à son employeur, si elle ne l'a pas fait elle-même. Ensuite, du point de vue juridique, il relève que des lettres types réalisées par Le Trialogue sont louables et utiles, mais que ce qui serait intéressant pour la commission, c'est d'obtenir les décisions définitives de justice, auprès de l'instance supérieure. Il demande quel est le pourcentage de réussite et dans quel domaine, sur toutes les oppositions et recours réalisés, sans tenir compte du droit privé.

M^{me} Gorgé répond qu'il y a énormément d'interférences entre les différentes problématiques. Ensuite, elle relève que lorsqu'une personne fait opposition, Le Trialogue l'informe qu'elle peut revenir auprès de lui si cela ne fonctionne pas. Toutefois, les personnes ne reviennent souvent pas, ce qui fait que Le Trialogue n'a pas de statistiques de suivi. En effet, une fois que tout va bien, les personnes n'y pensent plus.

Un commissaire Ve relève que Le Trialogue parle de 13 000 consultants sur son site internet, il demande des précisions.

M^{me} Gorgé répond que ce sont des prestations, et que, si une personne consulte plusieurs fois, ses comptabilisations sont toutes recensées.

Le commissaire Ve relève qu'une part de la situation décrite par Le Trialogue est triste et alarmante. Même si l'association n'a pas de statistiques précises, il demande ce que représente, par année, la part de consultations qui concerne les contentieux.

M^{me} Gorgé répond que Le Trialogue ne dispose pas de statistiques très affinées à ce sujet.

Le commissaire Ve trouve que c'est dommage, car cela permettrait à la commission de connaître l'ampleur de la problématique décrite par Le Trialogue.

M^{me} Gorgé ajoute que les pénalités constituent une des problématiques majeures rencontrées par l'association.

Le commissaire Ve demande si Le Trialogue a des contacts avec l'OCE et s'ils arrivent à discuter de leurs pratiques.

M^{me} Gorgé relève que Le Trialogue contacte notamment M. Barbey lorsqu'il y a un dossier vraiment compliqué, car il peut interrompre la procédure, mais cette pratique est rare. Le Trialogue a également des liens avec les conseillers, toutefois il aimerait en avoir davantage.

M^{me} Riveros complète en relevant que les contacts avec les conseillers se passent très bien. Elle ajoute que Le Trialogue n'a toutefois pas de contact avec le service juridique.

Le commissaire Ve demande si Le Trialogue a l'impression que les décisions et les prestations sont uniformes au sein de l'OCE, ou s'il y a des variations entre les conseillers.

M^{me} Gorgé répond que c'est difficile à dire. Personnellement, elle a l'impression que plus on est qualifié et plus on a fait des études, plus on est entendu et on reçoit de l'aide. Elle relève que certains conseillers sont décrits comme mauvais par certains, et bons par d'autres.

La présidente aborde la possibilité d'être entendu suite aux pénalités, en demandant aux représentantes du Trialogue si elles ont observé des changements, depuis l'introduction de cette pratique.

M^{me} Gorgé répond que cela concerne surtout les pénalités en relation du droit du travail, et pas les pénalités pour la recherche.

M^{me} Riveros explique que cette pratique existait déjà depuis son arrivée. Elle constate que, dans le cas des situations juridiques, c'est pris en considération. Elle pense que c'est bénéfique, car cela permet à la personne de s'exprimer.

La présidente relève que Le Trialogue est financé par la Ville de Genève. Elle demande si elle reçoit des personnes de l'ensemble du canton.

M^{me} Gorgé répond que Le Trialogue est une association gratuite qui reçoit tout le monde. La permanence est publique et ouverte à tous. Elle ajoute que certains jeunes viennent notamment y faire du bénévolat.

Un commissaire Ve revient sur la première invite, en demandant si Le Trialogue considère que l'OCE a une politique qui consiste à contrôler et punir, plutôt qu'à aider et soutenir.

M^{me} Gorgé répond par l'affirmative. Cependant, elle pense que la loi et le SECO le demandent et que les conseillers ne disposent pas d'une grande liberté.

Le commissaire Ve demande si Le Trialogue considère donc que l'OCE contrôle et punit, à cause du cadre légal.

M^{me} Gorgé répond que c'est en partie le cas. Elle relève que la loi contient des directives. De plus, elle souligne que les directives internes à l'OCE ne sont pas connues.

Audition de M. Davide De Filippo, président, et M. Joël Varone, secrétaire, CGAS

M. De Filippo remercie la commission de les auditionner. Il rappelle qu'une motion a été adoptée par le Grand Conseil en mars 2021, soit après le dépôt de la M 2734. Il relève que le nombre de sanctions prononcées en mars 2021 était de 1278 pour 13 182 chômeurs, soit une proportion de 9,7% de chômeurs sanctionnés. En mars 2022 : 998 sanctions prononcées pour 10 261 chômeurs, soit 9,7% de sanctions. La proportion de sanctions n'a donc pas évolué, une année après l'adoption de la motion. Sur cette même période, la durée moyenne de jours de suspension prononcés était de 9,63 jours d'indemnités chômage supprimées. Cette durée a augmenté et est passée à 11,04 jours entre mars 2021 et mars 2022. Il relève que de telles sanctions rendent la situation économique de chômeurs et chômeuses très difficile. En termes de moyenne annuelle, en septembre 2022 elle en est à 8,33% des chômeurs ayant des sanctions, contre 7,31% sur l'année 2021. Il souligne qu'il n'y a donc pas de réduction du nombre de sanctions et de leur quantité.

En conclusion, M. De Filippo relève que la CGAS n'a pas le sentiment que l'OCE n'a pas d'autre choix que de sanctionner. Ce n'est pas non plus ce qu'a jugé récemment le Tribunal fédéral, qui a prononcé une sanction envers l'ORP, en critiquant un formalisme excessif dont il avait fait preuve. La CGAS estime que l'ORP dispose encore d'une marge de manœuvre pour moins sanctionner. Il ne s'agit donc pas d'un seuil incompressible de chômeurs et chômeuses qui ne respectent pas leurs obligations. Dans ce contexte, la CGAS ne peut que soutenir la M 2734.

De manière générale, la CGAS pense que l'OCE peut faire mieux en matière de sanctions. Dans les différentes motions qui traitent de ces questions, les invites formulées au Conseil d'Etat restent floues. La CGAS a donc des revendications et des demandes à formuler pour améliorer la situation.

M. De Filippo relève que, depuis mars 2021, l'OCE a réintroduit le droit d'être entendu avant une décision de sanction, ce qui constitue une amélioration. Toutefois, l'OCE le fait par e-mail, avec un délai de sept jours et sans expliciter. Il s'agit d'un problème, car tous les chômeurs et chômeuses n'ont pas la même facilité d'accès aux outils informatiques. De plus, le délai

de sept jours ne laisse pas suffisamment de temps pour prendre éventuellement conseil auprès d'un tiers afin de savoir comment répondre. La CGAS souhaite que l'OCE applique les sanctions avec autant de précaution que la pratique de l'OCIRT auprès des entreprises en infraction par rapport aux usages. Ainsi, la CGAS demande que le droit d'être entendu soit garanti par courrier, officiel et formalisé, avec un délai raisonnable de réponse de 14 jours, et la mention explicite que le chômeur s'expose à une sanction. La CGAS souhaiterait également que les entreprises fassent aussi leur devoir, lorsqu'elles résilient un contrat de travail, en informant les potentiels futurs chômeurs de leur obligation de déjà commencer à faire des recherches d'emploi durant le délai de congé. Cela contribuerait à limiter les sanctions.

Le président demande si beaucoup de personnes sanctionnées s'adressent aux syndicats et leur demandent du soutien.

M. De Filippo répond par l'affirmative.

Un commissaire Ve demande quelles années ont été utilisées à titre de comparaison par la CGAS.

M. De Filippo répond que le moment de référence utilisée est l'adoption de la M 2744, soit mars 2021. Il s'agit des chiffres dont disposent toutes les caisses de chômage.

Un commissaire EAG relève que, lors de son audition, M^{me} Fischer a répondu que l'essentiel a été fait. Or, les chiffres n'ont pas changé et se sont détériorés. Il demande si la CGAS a eu des remontées de terrain depuis l'adoption de la motion.

M. Varone relève que les propositions de la CGAS invitent la commission à proposer des directives plus concrètes, afin d'entraîner des changements de pratiques à l'OCE. Il y a notamment la proposition de formaliser le droit d'être entendu, ainsi que la proposition d'être averti lors des licenciements des obligations qui découlent de la loi sur l'assurance-chômage. Il relève que l'OCE a produit une note qui a été validée et une démarche sera mise en place de façon volontaire, avec un feed-back avant le mois de mars, sur la pertinence de cette mesure. Il faut avoir en tête que cette mesure constitue en une feuille informatique de l'OCE sur les droits et obligations, à remettre à l'employé, par rapport à un risque de sanction. Il rappelle qu'il y a environ un tiers des sanctions qui sont liées à un manque de recherche d'emploi avant le début des indemnités de l'assurance-chômage. Les deux autres tiers des sanctions restent. L'invite de la motion devrait permettre de dégager des ressources à l'OCE et à l'ORP, pour que les personnes en difficulté par rapport au nombre de recherches d'emploi puissent faire appel à un conseiller ORP, pour retrouver des postes durant les derniers jours du mois. Ce service fait défaut à

l'heure actuelle, et il faut un reversement de pratiques. Il faut dédier des postes pour aider les personnes en recherche d'emploi à accomplir leurs recherches. Le but de l'ORP doit être de faciliter la reprise d'emploi des chômeurs. La CGAS propose donc de réaliser des changements de pratiques, qui n'ont pas lieu pour le moment.

Un commissaire EAG demande si la CGAS a pu discuter avec l'OCE, notamment au sujet des différentes mesures proposées. Ensuite, il relève que, de manière générale, le nombre de conseillers en emploi est faible par rapport aux demandeurs. Le soutien et l'aide à la réinsertion se font donc de plus en plus rares.

M. Varone répond par rapport aux sanctions. Il ne sait pas s'il faut une base légale ou si une base réglementaire serait nécessaire, pour accompagner l'obligation d'une feuille d'information lors du licenciement. Le choix réalisé a été de le faire sur une base réglementaire dans un premier temps. Sur les autres mesures, il laisse M. De Filippo s'exprimer.

M. De Filippo relève que la CGAS a établi un cahier de revendications en 2021. Il y a ensuite eu plusieurs rencontres par rapport à ces éléments. Il invite la commission à insister auprès de l'OCE, afin qu'elle communique les chiffres. Les variations de chiffres en termes de sanctions sont corrélées aux vacances du service juridique de l'OCE. C'est le seul moment où le nombre de sanctions infligées baisse. Il y a également eu la pandémie début 2020, durant laquelle le service juridique de l'OCE a été réquisitionné pour faire des RH.

Un commissaire PLR revient sur le droit d'être entendu et le délai de sept jours ayant été instauré. Il lui semble que ce délai est suffisant pour pouvoir donner suite à un e-mail. Il s'interroge sur ce point, qui ne semble pas constituer selon lui un cas de maltraitance administrative et de privation du droit d'être entendu.

M. De Filippo n'a aucun doute quant au fait que le commissaire PLR arrive à donner suite dans un délai de sept jours. Toutefois, une partie de la population à l'assurance-chômage a des difficultés à répondre elle-même et doit faire appel à une aide externe, par exemple un syndicat. Un délai de sept jours est donc court pour les personnes n'ayant pas les ressources, car elles ont besoin de pouvoir s'organiser avec le tissu associatif pour avoir une défense digne de leurs droits à être entendues et à être défendues.

M. Varone relève qu'il ne faut pas sous-estimer la fracture numérique. Beaucoup de salariés ont un e-mail, mais ne savent pas comment cela fonctionne, et ont besoin de leurs enfants pour se connecter par exemple. Il évoque également une difficulté de relation à l'administratif.

Le commissaire PLR demande si la communication ne se fait que par courrier électronique.

M. De Filippo répond par l'affirmative.

Le commissaire PLR prend le cas d'un employé n'ayant pas les aptitudes digitales, pour lequel la CGAS doit instruire le dossier. Il demande quelle est ensuite la réponse de l'administration. Il demande si la CGAS dispose de statistiques quant au taux de succès.

Audition de M^{me} Fabienne Fischer, conseillère d'Etat DEE, et M. Charles Barbey, directeur général de l'OCE

M^{me} Fischer remercie la commission. Elle relève que certaines entités auditionnées ont lancé un certain nombre de critiques, voire d'accusations envers l'office cantonal de l'emploi. Elle souligne que des pistes de réflexion ont été proposées, dans leurs aspects constructifs, sur lesquelles l'OCE doit travailler et travaille déjà, d'entente avec le département. Elle ajoute que, dans les propos qui ressortent des auditions, un certain nombre sont inexacts. Elle souhaite donc rétablir la réalité des faits sur un certain nombre des points.

M^{me} Fischer souhaite tout d'abord clarifier l'idée qui semble répandue que Genève mènerait une politique indépendante « anti-chômeurs » de son propre chef. Elle rappelle que la politique du chômage est fédérale et que la Confédération, respectivement le SECO, est particulièrement interventionniste dans ce domaine. Il est inexact de croire que les cantons ont la possibilité d'opérer des changements de fond sur la politique du chômage. En effet, dans la réalité, c'est le SECO qui décide, contrôle et finance le fonctionnement de l'OCE et plus particulièrement de l'ORP (office régional de placement). Il ne finance pas que les indemnités payées aux chômeurs, mais également le budget de fonctionnement de l'ORP. Ainsi, la marge de manœuvre cantonale, par rapport aux directives du SECO, est limitée. La Confédération a fait de la réduction du dommage, une priorité. Le fait de ne pas verser des indemnités à des personnes ayant le droit à des indemnités journalières, représente 3 à 4% du budget total des indemnités. Elle ne sait juste pas si ce pourcentage s'applique au niveau cantonal ou fédéral. Il faut dans tous les cas constater qu'un tel niveau représente une influence conséquente sur la politique fédérale du chômage, qui compte sur ces 3-4% d'indemnités non versées, pour leur vision d'ensemble du financement du chômage. Dans ce contexte, le SECO s'assure par des directives que les cantons appliquent les sanctions fixées par la loi de la bonne manière. Ainsi, le SECO édicte des directives très précises, contrôle leur application par les cantons et recourt régulièrement contre les décisions cantonales. Elle passe la parole à M. Barbey.

M. Barbey revient sur le rapport entre le montant des indemnités chômage et les jours de suspension. **La moyenne sur le plan national du taux de suspension est de 4,9% des indemnités, entre 2012 et 2020. A Genève, ce taux est de 3,2%, ce qui représente entre 15 et 16 millions environ.** En pourcentage, sur les années **2016 à 2020, Genève est 31% en dessous de la moyenne nationale.** Il explique ensuite qu'un accord sur quatre ans (2021-2024) a été signé par le Conseil d'Etat, représenté par M. Poggia, et la Confédération, représentée par M. Parmelin. Cet accord règlemente l'exécution de la LACI, de manière générale. L'organe d'exécution applique les dispositions fédérales. Il relève que cet accord parle de performance, d'indicateur de résultats, de benchmark, de réduction du dommage, etc. Il s'agit de termes pouvant choquer, mais qui constituent le cadre de travail. L'exécution de cet accord est révisée chaque année, sur l'application des dispositions légales en matière de chômage, des dispositions de l'ordonnance et des directives du bulletin LACI, de plus de 500 pages.

Actuellement, le cadre de l'assurance-chômage prédomine sur le principe général, et se retrouve dans la LACI. Il s'agit de l'obligation de réduire le dommage pour toutes les parties prenantes, aussi bien pour l'OCE en application du droit, que pour les demandeurs d'emploi, dans le respect de leurs obligations. Il relève que certains propos donnent l'impression que l'on parle uniquement de sanctions. Il rappelle qu'il y a une disposition dans la loi sur la partie générale sur les assurances sociales, qui comprend une obligation de renseigner. Il faut renseigner aussi bien sur les droits que sur les obligations. Il explique que pour cette raison, dans le cadre du premier entretien avec les demandeurs d'emploi, une partie du temps est consacrée à titre de prévention.

Sur le placement, M. Barbey explique que le canton de Genève a été révisé et a fait l'objet d'une mise en conformité obligatoire en 2014, par l'autorité fédérale. Dans les différents rapports sur l'appréciation de la situation et des mesures mises en place, Genève était, en 2018, l'office régional du placement dans lequel le plus de temps était consacré aux activités de placement. Il explique qu'un conseiller en personnel dispose de quatre missions (activités de conseil, activités de placement, activités de contrôle et activités d'octroi des mesures du marché du travail). Il précise que ces dernières ne sont pas décidées par lui, mais par la loi. Il s'agit de la mission au quotidien, dans un cadre normé. En tant qu'organe d'exécution, l'OCE applique une disposition fédérale. Il précise qu'au niveau du bulletin LACI, il n'y a pas d'échelle genevoise, mais un barème fixé par Berne, avec une fourchette. Depuis des années, Genève applique systématiquement le bas de la fourchette. Il rappelle que Genève est 31% en dessous de la moyenne nationale, au niveau des montants des indemnités.

M. Barbey relève que le SECO a toujours les moyens d'intervenir. Il donne l'exemple d'un cas de recherches insuffisantes avant l'inscription au chômage. Dans les directives du SECO, il faut regarder sur l'entier de la période pour les recherches d'emploi. Genève, où la pratique était de regarder mois par mois, s'est fait remettre à l'ordre par le SECO. La Cour de justice a donné tort au canton de Genève dans cette application des directives et le SECO a décidé de les envoyer au Tribunal fédéral. Le Tribunal a confirmé l'application stricte de la directive. Il souligne que cela montre la possibilité de l'autorité de surveillance du SECO d'intervenir en permanence dans les décisions. Il relève que, dans le cadre des RHT, il y avait également la possibilité de faire opposition à une décision prise par le canton.

M^{me} Fischer poursuit. Sur les questions de jurisprudence du Tribunal fédéral, elle souligne que les possibilités cantonales pour réorienter ou interpréter les directives du SECO sont très réduites, comme l'a démontré M. Barbey. Elle souligne que les décisions favorables aux employés sont systématiquement médiatisées à Genève, pour souligner que l'OCE s'est trompé. Or, cela passe sous silence le fait qu'une majorité de décisions judiciaires valident la position du SECO, adoptée par l'OCE également. Dans cette situation, il n'est pas possible de procéder à des modifications pratiques durables, sur la base de la jurisprudence. Elle rappelle un arrêt du Tribunal fédéral, qui portait sur une situation de formalisme excessif, pour une situation dans laquelle une demande d'emploi avait été faite trop tard. Le Tribunal fédéral a estimé qu'il s'agissait de formalisme excessif dans ce cas, toutefois, l'arrêt ne remet pas en cause la directive sur laquelle se basait cette décision. Le SECO dit que ce n'est pas un arrêt de principe et que cela ne va pas entraîner de changement de pratiques. Cela ne laisse aucune possibilité d'explorer des changements de pratiques durables. Elle souligne qu'il y a donc une disproportion d'informations.

M^{me} Fischer aborde les moyens d'action à déployer au niveau de l'OCE et des départements. Elle précise qu'elle ne considère pas que l'essentiel a déjà été fait en matière de limitation des sanctions. Le processus de réflexion vient de débiter, la politique stricte souhaitée par Berne fait qu'il y a peu de possibilités d'agir, mais ces possibilités sont explorées malgré tout, de manière ciblée et spécifique. Il y a des questions qui ne peuvent être résolues que par un changement de politique au niveau fédéral. Pour ce faire, il faut les porter au niveau fédéral, et obtenir la majorité aux Chambres. A ce jour, les sanctions pour recherches insuffisantes avant chômage représentent une part importante des jours de suspension. Il semblerait qu'il y ait peut-être une possibilité de réunir une majorité fédérale sur cette question, afin d'assouplir la règle des

sanctions pour recherches insuffisantes avant chômage. Une piste de travail de réflexion et d'analyse sera donc suivie.

M^{me} Fischer revient sur les autres pistes évoquées par les organisations auditionnées. C'est une évidence qu'il faut mettre l'accent sur l'accompagnement et qu'il faut tenir compte en particulier des personnes ayant des difficultés avec les démarches administratives et l'accès au numérique. L'OCE enregistre 20 000 inscriptions par année, et presque autant de sorties. Les moyens pour l'accompagnement sont limités, et le budget est fédéral, ce qui implique de cibler les mesures. C'est dans cet esprit qu'a été commanditée l'étude sur les sanctions, qui est quantitative et qualitative. Le but est de pouvoir déterminer à la fois les types de sanctions et leur fréquence, ainsi que comprendre pourquoi certaines personnes adoptent des comportements conduisant à des sanctions à plusieurs reprises. Elle attend beaucoup de cette étude, pour arriver à comprendre les profils et les difficultés et mettre en place des mesures ciblées pour les personnes concernées. Le but est de pouvoir les identifier plus tôt dans le processus, afin d'éviter qu'elles se retrouvent dans des situations de sanctions à plusieurs reprises.

M^{me} Fischer aborde la question du droit d'être entendu, pour les personnes qui vont être sanctionnées. Elle pense qu'il faut réussir à faire une évaluation de l'impact de l'avancement de l'exercice du droit d'être entendu, pour affiner.

M. Barbey précise que, sur le droit d'être entendu, le dispositif de sanctions fédéral est un dispositif de sanctions systématique. Pour le SECO, du moment où l'assuré peut faire opposition, il n'est pas nécessaire d'exercer le droit d'être entendu en amont. Il relève que le canton de Genève le faisait pour les cas lourds, et qu'il a à présent élargi. Dans la réalisation, il n'est pas possible de recevoir toutes les personnes matériellement, et cela se règle donc par des échanges d'e-mails. Le dispositif en place est repris par d'autres cantons. Il explique que le canton se doit d'être ferme, en raison de l'application de dispositions légales ; toutefois, cela n'empêche pas d'avoir de la bienveillance et d'appliquer le principe de l'équité.

M^{me} Fischer conclut en rappelant que, contrairement à ce qui a été affirmé lors des auditions, il n'y a pas de directive secrète de l'OCE, et elle précise que l'OCE applique les directives du SECO. Elle évoque le chapitre D Sanctions des directives du SECO, qui comprend 79 directives publiques, réparties en une vingtaine de pages. Elle insiste sur ce point, car la situation serait ennuyeuse pour le canton de Genève s'il se retrouvait dans une situation où le SECO considère qu'il traîne trop et n'applique pas les directives comme il se doit. Elle rappelle que l'objectif est de maîtriser l'impact financier des sanctions sur les demandeurs d'emploi, en anticipant notamment le droit d'être entendu. Elle précise, concernant le droit d'être entendu, que lors d'une

opposition à une prise de décision de sanction, on peut d'abord rendre la décision avant d'entendre. Or, le choix fait par le canton est d'entendre avant de rendre la première décision.

Elle souligne que l'objectif en matière de politique de sanction pour le département est de rester dans une maîtrise et un millimétrage des sanctions prononcées, dans les circonstances jurisprudentielles évoquées. Il s'agit également de dégager des moyens pour améliorer le processus d'accompagnement à l'ORP, et l'intensifier.

M. Barbey relève qu'un travail a lieu avec toutes les parties prenantes dans le cadre de l'assurance-chômage, et notamment avec des associations telles que Le Trialogue. Il relève que si l'OCE a tort et reçoit un appel du Trialogue pour cela, la sanction est retirée. Il y a donc une voie rapide, utilisée par Le Trialogue et les syndicats.

Un commissaire EAG relève qu'il y a visiblement un désaccord entre les chiffres présentés lors de la présente séance et ceux ayant été communiqués en commission. Il demande à obtenir les chiffres des sanctions par année, à Genève.

M^{me} Fischer lui demande s'il dispose d'autres chiffres.

Un commissaire EAG répond qu'il s'agit de chiffres évoqués en audition. Lors des auditions, il a notamment été dit que Genève est un des cantons qui sanctionnent le plus, alors que, lors de la présente séance, il a été expliqué que c'est un de ceux qui sanctionnent le moins.

M. Barbey relève que les chiffres peuvent être redonnés. Il précise qu'il y a des chiffres en interne, utilisés pour la gestion, qui ne sont pas entièrement fiables. En ce qui concerne les données sur les sanctions, Genève diffuse ce que Berne lui transmet. Concernant les chiffres, il explique que sur le plan suisse c'est le nombre de sanctions pour 1000 qui est retenu. Sur l'année **2020, à fin septembre, Genève est à 94 sanctions pour 1000 alors que, sur le plan national, ce nombre est à 106. Le canton de Genève est systématiquement en dessous chaque année, sauf en 2019.** Il s'agit de chiffres fédéraux et pas cantonaux. Il souligne que la référence, c'est ce que publie Berne et il regrette que certaines personnes réalisent de faux chiffres, qui ne valent rien.

Le commissaire EAG est surpris du discours tenu par M^{me} Fischer. En effet, il avait été annoncé que le Conseil d'Etat allait s'emparer de ce problème et faire son possible pour diminuer les sanctions, mais il n'y a pas eu de réel changement. Il y a eu l'introduction du droit d'être entendu ; toutefois, selon les diverses auditions, cela n'a pas changé grand-chose. Il faudrait notamment introduire un droit plus en amont, ainsi un délai de réponse plus important, notamment pour les personnes ayant de la peine avec le numérique. Il souhaite

donc savoir quelle est la différence avant et après l'introduction de cette mesure. En la matière, il y avait des propositions concrètes, qui ne sont pas en contradiction avec le cadre fédéral en la matière.

M. Barbey répond, concernant le droit d'être entendu, qu'il y a eu une volonté d'élargir. Il ajoute que la possibilité d'expliquer la sanction en amont a entraîné un réel changement et a permis de la transparence. Il souligne qu'il n'est pas facile de mettre une sanction et que la priorité pour les conseillers est le placement. Le résultat se constate au niveau des oppositions, avec une diminution de celles-ci.

Le commissaire EAG demande s'il est possible d'obtenir des chiffres sur les oppositions.

M. Barbey répond que depuis quelques mois l'autorité, qui est la Cour de justice, souligne la qualité des décisions rendues par l'OCE. L'OCE n'en tire aucune fierté, mais en ce qui concerne les sanctions, elles sont confirmées dans 95% des cas. Il y a 5% des décisions dans lesquelles l'autorité va en deçà. Il explique que l'OCE perd dans les cas de domiciliation, ainsi que dans les cas d'inaptitudes, en raison d'un manque de clarté des directives fédérales. Il précise que le pourcentage est faible mais encore trop important. Il précise que le droit des sanctions date et il faudrait une mise à jour, une refonte, dans l'intérêt des parties et des assurés. Il relève que l'introduction des mesures de prévention et de la transparence a considérablement amélioré la situation. Les sanctions ne sont pas toujours comprises par les auditionnés, raison pour laquelle un travail est réalisé avec les différentes institutions de la place.

M. Barbey répond qu'il s'agit de chiffres en interne, qui peuvent uniquement être donnés à titre indicatif et qui sont à prendre avec des pincettes.

M^{me} Fischer revient sur les procédures, en relevant que les décisions sont toutes publiques et accessibles sur le site de la Cour de justice. Elle a l'impression qu'il a déjà été expliqué plusieurs fois que le point sur lequel il faut agir, ce n'est pas le prononcé de sanctions, mais les comportements des demandeurs d'emploi qui génèrent des sanctions. En effet, un demandeur d'emploi reproduit un même comportement, alors qu'il sait à quoi il s'expose. L'administration doit donc tenter d'identifier les difficultés propres à un groupe de personnes, récidivistes en matière de sanctions statistiquement, afin de pouvoir mieux les accompagner. Il ne s'agit pas de tricher par rapport aux directives du SECO, mais de se donner les moyens, par davantage de possibilités d'accompagnement, d'éviter que les personnes sujettes à la récidive le fassent.

Le commissaire EAG relève que la CGAS a proposé un document obligatoire, précisant que les employeurs doivent informer les personnes de

leurs droits, en cas de droit au chômage. Ensuite, il demande si l'emploi de davantage de personnel dans l'encadrement des personnes au chômage peut être une piste. Enfin, il demande quand les résultats de l'étude devraient arriver et s'ils seront partagés avec le parlement.

M^{me} Fischer précise que les recherches avant chômage ont fait l'objet de discussions dans le cadre du Conseil de surveillance des marchés de l'emploi, qui est un organe tripartite. Il relève que le département a fait une proposition de réalisation d'un courrier destiné aux personnes qui reçoivent un licenciement. Dans ce contexte, il y a eu des divergences entre la CGAS et le milieu patronal.

M. Barbey relève que la magistrate a donné le mandat de faire un état des lieux du poids des sanctions. Il relève que l'ORP est avant-gardiste, car il a toujours insisté pour que les personnes viennent s'inscrire directement, et afin de les inciter à faire des recherches d'emploi. Des forces ont été réallouées sur la prévention.

Le commissaire EAG souligne que cela ne répond pas à sa question.

M^{me} Fischer répond qu'il n'y a pas de base légale qui crée une obligation.

M. Barbey répond que cela se fera certainement, indépendamment de cette base légale.

M^{me} Fischer ajoute que cette information apparaîtra dans plusieurs publications, et également du côté des employeurs. Elle relève ensuite qu'il faut agir sur un certain nombre d'éléments et de dispositions de la LACI, au niveau fédéral. Elle est prête à porter ces thèmes dans la durée, avec un travail à réaliser à Genève au niveau politique, et non pas administratif.

Le commissaire EAG redemande quand les réponses de l'étude sont attendues.

M^{me} Fischer répond qu'un premier retour pour un point de situation est attendu en novembre.

M. Barbey ajoute qu'il est difficile d'aller rechercher des assurés après coup. Il relève que, pour l'étude, l'OCE est dépendant des assurés et il ne peut donc pas donner de date précise.

Un commissaire PLR adresse ses remerciements à M. Barbey, qui a rectifié un certain nombre de contre-vérités. Il relève que la commission est liée au secret des auditions ; toutefois, les propos y ayant été tenus ne représentaient pas la réalité factuelle décrite ce soir. Cette présente audition était donc la bienvenue, car elle a permis de montrer qu'il y a deux mondes qui s'affrontent, et même deux visions du monde. Il souligne qu'il ne faut donc pas réduire la réalité à des perceptions subjectives, telles que celles qui ont été énoncées lors

des auditions. S'agissant des sanctions, il relève que c'est en réalité le SECO qui est l'autorité de tutelle qui a enjoint au canton de Genève de faire recours au TF, par respect du cadre qui s'impose. Il ne s'agit donc pas d'une décision prise par une administration cantonale qui abuserait de la marge de manœuvre qui lui est donnée, mais c'est l'autorité fédérale de contrôle qui lui a enjoint de le faire.

M. Barbey confirme.

Le commissaire PLR aborde les vertus des sanctions. Il pense que l'on peut valoriser la bienveillance, mais au-delà de ça, il y a un impact dans le système d'assurance, notamment en termes de réduction des risques et des dommages. Il demande à M. Barbey comment il juge l'effet des sanctions (dissuasif, producteur de résultats), dans sa lecture opérationnelle du quotidien.

M. Barbey répond que, dans la lecture de l'autorité fédérale, la meilleure mesure de régulation rapide ce sont les sanctions. Genève a une vision différente, et a toujours beaucoup investi au niveau des mesures du marché du travail, et évoque notamment le lancement de « No Limit ». Il relève qu'en 2014, le taux de chômage annuel à Genève se situait entre 5,6 et 5,8 et que, pour différentes raisons, il a diminué à 3,9 en 2019. Il souligne que la conjoncture était meilleure en 2014 qu'en 2019 ; de plus, il y avait davantage d'inscriptions à l'ORP en 2019 par rapport à 2014. Malgré cela, il a été possible de récupérer. Il explique qu'une mise en conformité a été réalisée au niveau cantonal, et cela se retrouve probablement dans le résultat.

Le commissaire PLR relève qu'il a été expliqué à la commission que beaucoup de demandeurs d'emploi ne sont pas en mesure de satisfaire les délais pour des raisons d'incapacité digitale. Il est dit qu'une tranche de la population ne reçoit pas les e-mails, ne peut pas les lire et ne peut pas y répondre. Il demande à M. Barbey comment il appréhende cet état de fait.

M. Barbey répond concernant les entretiens de suivi. Il relève qu'une communication est faite en présentiel ou en visioconférence à ce sujet. Il précise que pour les entretiens, entre août 2021 et août 2022, l'office a envoyé près de 160 000 SMS. Il fait part d'une conscience concernant les difficultés pouvant être rencontrées, d'où notamment la décision de lancement de « No Limit ». Il relève qu'aujourd'hui, tout le monde a un téléphone et peut recevoir un SMS. Il regrette qu'il y ait toujours malheureusement des cas qui passent sous le radar.

Un commissaire Ve demande si le délai de sept jours pourrait être allongé.

M. Barbey répond qu'il y a une petite équipe, composée d'environ 250 personnes. Il faut rester raisonnable et réaliste par rapport à l'organisation

de l'office. Il relève qu'il va regarder et qu'il ne peut pas répondre pour l'instant.

M^{me} Fischer ajoute qu'il est nécessaire de faire une évaluation à l'interne.

Un commissaire UDC relève que l'AVS augmentera le coût de la vie l'année suivante et demande ce qu'il en est des prestations chômage.

M^{me} Fischer répond que cela se décide à Berne.

M. Barbey ajoute que le calcul est identique depuis des années.

La présidente relève que, par le passé, le catalogue des MMD était public et visible partout et que cela permettait aux personnes de proposer des idées pour leur propre réinsertion. Malheureusement, ce n'est plus le cas depuis plusieurs années. Elle se demande s'il ne pourrait pas s'agir d'une mesure pertinente, non pas pour éviter les sanctions mais pour permettre aux personnes d'avoir davantage d'autodétermination dans leurs propositions aux conseillers en placement. Si les chômeurs n'ont pas une idée de ce qui existe, il est difficile d'aller de l'avant.

M. Barbey répond qu'il existe une plateforme numérique intitulée ZTO. Ensuite, il relève qu'au cours du premier trimestre 2023, le catalogue sera accessible.

La présidente demande de faire parvenir le document présenté précédemment, concernant l'accord entre canton et Confédération.

M^{me} Fischer répond par l'affirmative. Elle relève que le lien vers les directives du SECO sera également transmis à la commission de l'économie.

Le président met aux voix la M 2734 :

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

Non : 7 (2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abstentions : –

La M 2734 est refusée.

Date de dépôt : 14 février 2023

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Amanda Gavilanes

En février 2021, lors du dépôt de la motion « Soutenir plutôt que punir : pour un changement de philosophie et de pratiques à l'office cantonal de l'emploi », les auteurs et signataires de ce texte se faisaient l'écho d'une situation dramatique pour les personnes en recherche d'emploi dans notre canton. Les inquiétudes liées à la pandémie relayées par cette motion ont rapidement laissé place, au cours des auditions, à des inquiétudes concernant le fonctionnement habituel de l'OCE.

En effet, une augmentation sans précédent du nombre de sanctions dès 2019, rapportée par l'ensemble des auditionnés, a vu un grand nombre de personnes au chômage subir des sanctions importantes ayant un impact non seulement financier, mais également psychologique. Les principaux motifs de ces sanctions sont notamment liés à un nombre de recherches d'emploi insuffisant, et cela même avant l'inscription au chômage. Les acteurs du milieu de défense des chômeurs et des chômeuses nous ont tous alertés sur le manque de flexibilité, l'intransigeance et, parfois, l'acharnement administratif pratiqué par l'OCE. Il semble qu'un changement de pratique au sein de cette institution ait conduit à infantiliser et à stigmatiser, depuis 2019, les personnes en recherche d'emploi en plaçant au-dessus de leur tête cette épée de Damoclès que constituent les jours de sanction. A l'heure actuelle, rares sont les gens qui ont encore en banque de quoi tenir un, voire plusieurs, mois sans toucher la moindre indemnité. Cela conduit à des situations stressantes qui augmentent le risque de précarité et que nous ne pouvons pas accepter. Le droit à l'assurance-chômage est un droit élémentaire, un filet social qui garantit à celles et ceux qui y ont cotisé qu'ils et elles pourront continuer à subvenir aux besoins de leur famille, même en cas de licenciement. La période de chômage est une période de grande fragilité pour la plupart des personnes qui s'y retrouvent. La politique menée aujourd'hui par l'OCE ne contribue qu'à contrôler et à punir là où son rôle premier devrait être d'aider et de soutenir.

Le département de l'économie et le directeur de l'OCE ont eu beau nous assurer que les sanctions infligées étaient toutes justifiées et qu'il y avait des améliorations, notamment dans le droit d'être entendu, nous ne sommes pas

convaincus par leur argument principal justifiant le durcissement des pratiques à Genève : leur marge d'interprétation et de mise en œuvre serait réduite, car ils sont tenus par le droit fédéral (LACI). A de nombreuses reprises, il nous a été rapporté par les représentants des syndicats et associations de défense des chômeurs l'existence suspectée d'une directive visant à durcir les critères et processus menant à la sanction. La marge de manœuvre et de discussion des conseillers des ORP s'est trouvée réduite. Elle est aujourd'hui inexistante et pousse des conseillères et des conseillers toujours plus submergés de dossiers à risquer un formalisme excessif qui pénalise brutalement les personnes en recherche d'emploi.

C'est pourquoi, malgré les quelques améliorations mentionnées par le département et l'OCE, nous considérons que cette motion est de vive actualité. Protéger les personnes au chômage, leur éviter la stigmatisation, la honte et finalement le non-recours à des prestations sociales auxquelles elles ont droit est notre devoir. Nous vous invitons donc à soutenir cette motion.