



Date de dépôt : 27 février 2024

Rapport

de la commission sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi de Stéphane Florey, Christo Ivanov, Virna Conti, Patrick Lussi, Gilbert Catelain, Marc Falquet, Thomas Bläsi, André Pfeffer, Sandro Pistis, François Baertschi, Daniel Sormanni, Thierry Cerutti, Danièle Magnin, Florian Gander, Ana Roch, Gabriela Sonderegger, Christian Flury, Francisco Valentin pour la défense de l'emploi indigène (*Oui à l'emploi : moratoire à l'embauche de frontaliers à l'Etat et dans les collectivités publiques*)

Rapport de majorité de Thierry Oppikofer (page 4)

Rapport de première minorité de Lionel Dugerdil (page 42)

Rapport de seconde minorité de François Baertschi (page 44)

Projet de loi (13269-A)

pour la défense de l'emploi indigène (*Oui à l'emploi : moratoire à l'embauche de frontaliers à l'Etat et dans les collectivités publiques*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Principes

¹ Le canton recherche le plein emploi de ceux qui vivent sur son territoire, il promeut une saine complémentarité professionnelle entre les travailleurs suisses et étrangers en évitant le remplacement de la main-d'œuvre nationale par de la main-d'œuvre étrangère (effet de substitution).

² Sur le marché public de l'emploi, le citoyen suisse et le résident étranger priment le candidat non résident au bénéfice d'un traité international.

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique :

- a) à l'administration cantonale ;
- b) aux communes ;
- c) au pouvoir judiciaire ;
- d) aux institutions de droit public ;
- e) aux entités subventionnées.

Art. 3 Objet

Sont accessibles à l'engagement par les entités visées à l'article 2 les citoyens suisses et les résidents étrangers.

Art. 4 Formation des candidats

Si aucun candidat parmi les personnes accessibles à l'engagement ne correspond au profil recherché, l'employeur forme le candidat le plus apte à réussir la formation nécessaire pour occuper le poste.

Art. 5 Exécution

Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les modalités d'application de la présente loi.

Art. 6 **Durée de validité**

La présente loi a effet jusqu'au 31 décembre de la dixième année suivant sa promulgation.

Art. 7 **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Thierry Oppikofer

La commission sur le personnel de l'Etat a traité cet objet lors de ses séances des 25 août, 29 septembre, 20 octobre, 8 décembre 2023, ainsi que du 12 janvier 2024, sous la présidence de M^{me} Caroline Marti (à l'exception de la séance du 20 octobre qui a été présidée par M. François Baertschi).

Les procès-verbaux ont été pris successivement par M. Clément Magnenat, puis par M^{me} Alexia Ormen. La commission a été assistée dans ses travaux par M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique.

Le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures était représenté en commission par M^{me} Emmanuela Dose Sarfatis, secrétaire générale adjointe.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Présentation du PL par son premier signataire, le député Stéphane Florey, le 25 août 2023

M. Florey constate que le taux de chômage continue à stagner à Genève, alors que le nombre de personnes qui sont à l'aide sociale augmente, de même que le nombre de frontaliers. Celui-ci atteindrait un total de 107 000 travailleurs.

Le PL déposé par le groupe UDC souligne le problème de l'emploi des résidents et de la formation, afin de remettre sur le marché du travail les personnes qui sont au chômage. Bien souvent, le système du chômage genevois écarte des candidats, car ceux-ci ne correspondent pas à 100% au profil recherché. Le moratoire de dix ans proposé par le PL donne une priorité aux résidents genevois et vise à former la personne candidate le temps nécessaire à la mettre au niveau du poste exigé. Dans certains cas, quand on cherche une personne qui corresponde à 100% au poste, on finit actuellement par engager une personne qui n'est pas résidente à Genève.

Selon M. Florey, on ne forme pas les personnes dont le marché du travail a besoin, raison pour laquelle il est très difficile de recruter. Le manque de personnel va continuer à exploser ces prochaines années. Les *baby-boomers* vont partir à la retraite et des dizaines de milliers de personnes vont manquer sur le marché du travail.

Le moratoire prévu dans ce PL a donc pour but d'obliger l'engagement des résidents genevois qui sont au chômage et de les former pour les cursus manquants qui seraient nécessaires pour les postes vacants. Il est vrai que Genève a besoin de frontaliers, car il y a plus d'emplois que de résidents dans le canton. Techniquement, il ne devrait donc pas y avoir de chômeurs à Genève. Le fait qu'il y ait encore 30 000 chômeurs démontre que la formation ne correspond pas aux besoins du marché du travail. Par ailleurs, le cycle d'orientation ne parvient plus à orienter de manière efficace les élèves vers les filières professionnelles appropriées.

Le but principal de ce PL est donc de sortir un maximum de personnes du chômage et de l'Hospice général et le moratoire proposé est limité à dix ans.

Une commissaire (Verte) relève que le titre du PL parle de « moratoire », mais que l'art. 1 parle plutôt de « primauté ». Elle demande comment un tel moratoire pourrait être appliqué dans les secteurs du bâtiment, des soins ou d'autres secteurs sensibles. Dans certains domaines, il n'est pas possible de former certains postes en cours de fonction. Elle donne l'exemple des infirmières, qui ne peuvent pas être formées en cours d'emploi à l'hôpital. **M. Florey** répond qu'il s'agit bel et bien d'un moratoire, car l'obligation d'engager les résidents et de les former dans les branches nécessaires n'est prévue que pour 10 ans. Après ces 10 ans, le marché du travail sera à nouveau ouvert aux personnes extérieures au canton. Les infirmières manquantes peuvent être formées au sein de la HES. **La même commissaire (Verte)** relève que cette haute école n'est pas mentionnée à l'art. 4 du PL, disposition qui ne mentionne que l'employeur et pas les entités formatrices ; **M. Florey** répond que, si la personne doit suivre un cours spécifique ou un module complémentaire, cela se fera en effet au sein des institutions de formation.

Un commissaire (PLR) souligne que ce PL semble considérer les compétences professionnelles comme essentiellement techniques. Or, il considère quant à lui que les compétences professionnelles sont aussi acquises par l'expérience et par les rapports humains au sein de l'entreprise. **M. Florey** répond que toutes les compétences sont utiles, mais qu'on ne donne pas aux jeunes l'occasion d'en accumuler, tout en leur reprochant de ne pas en avoir. La culture d'entreprise est aussi importante, mais ces différentes formes de compétences forment un tout. **Le même commissaire (PLR)** demande si, dans la mesure où les compétences forment un tout, ce PL ne reviendrait pas à engager des incompetents.

M. Florey considère qu'il ne faut pas croire qu'on arrivera à n'engager que des chômeurs via ce PL, car, dans certains cas, il faudra des profils très précis pour des postes particuliers. Des autorisations pourraient être prévues par voie réglementaire pour ce genre de cas. Il reconnaît que ce PL ne permettra pas

d'atteindre un taux de 100% d'employabilité. Il ne pense pas qu'on engagera des incompetents, car on continuerait de toute façon à n'engager que les personnes qui correspondent aux besoins du poste en question, d'où l'importance des compléments de formation.

Un commissaire (MCG) relève qu'une pétition avait été déposée en 2005 avec le même libellé. Cette pétition avait abouti à une révision de la directive du Conseil d'Etat sur la recherche des compétences. **M. Florey** répond qu'il n'avait pas en tête la pétition de 2005 lors de la rédaction de ce PL. Il rappelle que la première directive du Conseil d'Etat avait été rédigée par M. Longchamp, puis que celle-ci avait été reprise et améliorée par M. Poggia. Selon lui, cette directive ne crée pas de véritable moratoire, mais se contente de favoriser l'engagement de personnel local. Il ignore comment elle est mise en œuvre au sein de l'ensemble des entités étatiques et rappelle que le nombre de travailleurs extérieurs au canton continue à augmenter, de même que le nombre de personnes qui touchent l'aide sociale au sein de l'Hospice général. Aujourd'hui, on dit à certains jeunes, qui ont pourtant suivi plusieurs formations, que l'Hospice général constitue un dernier recours, situation qu'il juge regrettable et démotivante pour ces jeunes.

Le même commissaire (MCG) demande si à l'art. 1 al. 1 du PL, quand on parle de main-d'œuvre nationale, il s'agit de citoyens suisses et étrangers qui se trouvent sur le territoire du canton de Genève. **M. Florey** répond par l'affirmative. Lors de la rédaction de ce PL, c'est l'engagement des résidents qui a été visé. Le fait d'engager une personne d'un autre canton reste préférable à l'engagement d'une personne en provenance d'un autre pays.

Un commissaire (S) se demande si le PL ne fait pas doublon par rapport à la nouvelle loi sur l'aide sociale votée par le Grand Conseil. **M. Florey** répond qu'il ne considère pas que ce PL créerait un doublon. La proposition de moratoire qui n'est contenue que dans ce PL créerait, selon lui, au contraire de la complémentarité.

Une commissaire (LJS) estime que le PL est louable. Cependant, en termes d'application, elle ne voit pas comment ce PL pourrait être mis en vigueur. Elle se demande comment on pourrait déterminer que la personne qui est formée est « la plus apte » à réussir la formation comme cela est prévu par l'art. 4 du PL. **M. Florey** répond que, dans le système actuel, des critères s'appliquent déjà dans le cadre de l'engagement d'une personne. Si une personne semble correspondre au poste mais qu'elle ne dispose pas d'un module de formation utile pour le métier en question, elle est écartée du processus de recrutement, ce que le PL entend modifier. Il estime que certaines mesures qui sont comprises dans la loi s'autocontrôlent. Il est clair que la directive ne fonctionne pas, étant donné que les chiffres concernant le nombre

de personnes au chômage et à l'aide sociale continuent d'augmenter. Selon lui, l'effet de la régulation prévue par ce PL serait naturel.

Un commissaire (PLR) dit ne pas comprendre la logique de ce PL. S'il est évident que le problème de la formation est une cause du chômage, il ne voit pas en revanche comment l'on peut lier le nombre de frontaliers au chômage. Si l'on compare ces deux courbes, on ne constate aucune superposition. La courbe du nombre de frontaliers est clairement linéaire, alors que la courbe du chômage est très différente. Le nombre de chômeurs n'est donc pas lié au nombre de frontaliers, alors que ce PL est basé sur cette corrélation. **M. Florey** répond que ces comparaisons n'ont pas été faites dans le cadre de la rédaction de ce PL, qui a été élaboré après la communication des chiffres du SECO. A titre personnel, il estime que la corrélation entre le nombre de frontaliers et les chiffres du chômage est présente de la manière suivante : il y a plus de places de travail que de résidents à Genève, raison pour laquelle les frontaliers sont nécessaires. Cependant, il y a 30 000 chômeurs actuellement à Genève et, par conséquent, s'il y avait 30 000 frontaliers en moins, alors il n'y aurait plus de chômeurs dans le canton.

Le même commissaire (PLR) considère que c'est la santé économique qui influence le nombre de chômeurs, et non pas le nombre de frontaliers. A Genève, le niveau de chômage moyen est plus élevé que dans les autres cantons. Les deux institutions qui ont le plus de frontaliers actuellement sont l'IMAD et les HUG. Il prend l'exemple de l'hôpital. A l'exception de l'année 2022, l'entier des infirmières formées sur le canton trouvent un emploi. La question est donc celle de la formation : il faut en effet pouvoir former suffisamment de main-d'œuvre qualifiée afin de ne pas aller chercher des infirmières hors canton. Le PL aurait pour conséquence qu'on ne pourrait plus aller chercher les infirmières manquantes hors du canton. Il faudrait au contraire prendre les personnes « les plus aptes » parmi les personnes qui sont actuellement au chômage et les former sur place ou à la HES. Le PL ne résout pas la question du manque de main-d'œuvre de manière immédiate, dans la mesure où il ne prévoit pas qui doit être engagé durant la formation de ces nouvelles personnes. De plus, il ne précise pas qui couvrira les frais de cette formation.

M. Florey relève que cela fait de nombreuses années que l'on parle du manque d'infirmières formées à Genève. Pour l'exemple des infirmières, il indique que les personnes qui sont aptes à suivre la formation seront placées au sein de la HES. **Le même commissaire (PLR)** rétorque que cela ne correspond pas à ce qui est prévu dans le PL : le PL prévoit d'embaucher la personne pour ensuite la former, et non pas l'inverse, il prend donc le problème à l'envers. S'agissant de la directive mentionnée plus tôt, les statistiques

démontrent que la situation s'est détériorée, et ce malgré la mise en œuvre de ladite directive. A l'inverse, les efforts sur la formation ont démontré qu'ils portaient leurs fruits, notamment au sein des TPG. Il reconnaît que ce PL soulève un vrai problème, mais considère que la solution proposée ne pourrait être appliquée. Pour une entreprise, il est de toute façon plus intéressant de prendre une personne dont le lieu de domicile n'est pas éloigné du lieu de travail et qui est déjà intégrée au tissu économique local.

M. Florey répond qu'il n'est pas impossible de mettre en œuvre cette proposition. S'agissant du cas des infirmières, il reconnaît que des dérogations pourraient être ajoutées dans le PL pour les domaines les plus sensibles. Selon lui, la directive n'est pas encore appliquée à 100%. Quant aux courbes du chômage, elles ne prennent pas en considération les personnes qui quittent le chômage en fin de droit, ce qui donne une fausse impression de stagnation. Quant à la formation, il reconnaît que la formulation du PL pourrait être améliorée, mais il considère que ce PL vise bel et bien le nœud du problème. Il donne l'exemple de personnes qui disposent de l'ensemble des permis de conduire nécessaires pour devenir des conducteurs au sein des TPG et qui ne sont pas embauchées, sans qu'on ne sache pourquoi. Ce problème est également présent dans le domaine de la santé : il est actuellement très difficile pour les jeunes de trouver des places d'apprentissage d'ASSC au sein des EMS. Cela démontre que les mesures actuelles dans le domaine de la formation ne sont pas suffisantes.

Le même commissaire (PLR) rebondit en donnant des statistiques relatives à l'application de la directive : en 2013, il y avait 80,4% de fonctionnaires résidents, alors qu'en 2022, ce pourcentage était passé à 74,8%.

Un commissaire (S) considère que ce PL ouvre un débat intéressant. De manière générale, il regrette que Genève ne soit pas capable en matière d'emploi et de formation de faire une projection sur l'avenir et se contente de réagir au cas par cas. Il donne l'exemple de la Norvège qui a réussi à faire cette grande projection sur l'avenir et qui a ainsi réussi à venir à bout de la problématique du chômage. S'agissant de la loi sur le chômage, il rappelle que les conditions d'engagement des personnes au chômage sont réglées par une loi fédérale. Il demande pourquoi le PL mentionne le marché public de l'emploi, considérant que l'Etat n'est pas en concurrence avec les entreprises extérieures pour ce qui est du recrutement. **M. Florey** partage l'avis selon lequel si l'Etat avait une meilleure prévisibilité sur ses besoins, il réussirait mieux à répondre à cette situation.

Une commissaire (S) rappelle qu'en plus de la directive, il y a également l'obligation d'annonce pour les postes vacants qui découle d'une obligation fédérale. Elle demande si l'application de cette obligation a été vérifiée par les

auteurs du PL. **M. Florey** répond que les statistiques démontrent que les lois actuelles ne fonctionnent pas. Il considère qu'on n'en fait pas assez pour nos résidents à l'heure actuelle en matière d'emploi et il indique qu'il ne dispose pas de chiffres sur l'obligation d'annonce. **La même commissaire (S)** considère qu'il serait intéressant de disposer de ces chiffres, dans la mesure où l'obligation d'annonce constitue la seule contrainte légale dans ce domaine.

Un commissaire (MCG) demande à M. Florey s'il est au courant que la directive réécrite par M. Poggia a eu des effets bénéfiques sur l'évolution de la situation. Il considère que l'Etat de Genève est « dopé » aux frontaliers et il demande à M. Florey s'il considère que ce PL permet véritablement de changer ce système. **M. Florey** répond qu'il est convaincu que ce PL contribue à améliorer la situation. Il est certain que, quel que soit le domaine, il y aura toujours des personnes motivées à suivre des formations pour obtenir le poste en question.

Un commissaire (UDC) note que, s'il n'y a pas de corrélation directe entre les chiffres du chômage et la courbe du nombre de frontaliers, il y a cependant une corrélation indirecte. La présence de frontaliers crée une certaine connivence : les personnes auront tendance à engager de nouveaux frontaliers qu'ils connaissent, ce qui contribue à l'augmentation du nombre de frontaliers. Un autre effet de la présence des frontaliers est un effet de pression sur les salaires. Il se demande s'il ne serait pas intéressant de créer une commission tripartite entre employeurs et employés afin que les personnes qui ne sont pas retenues aient la possibilité de faire recours et ainsi rencontrer quelqu'un, plutôt que de voir leur candidature refusée uniquement sur dossier. **M. Florey** considère qu'il pourrait être intéressant qu'un organisme gère ces situations de refus de candidatures, ce qui permettrait au candidat de mieux se préparer en vue de futures postulations. Suivant les entités, lorsqu'il s'agit de postulations à l'interne, le *debriefing* est un droit pour l'employé qui a postulé et qui n'a pas été retenu.

Une commissaire (LJS) réagit à la question des salaires : le PL ne vise que les entités publiques au sein desquelles les salaires sont fixés de manière identique pour l'ensemble des employés, que ces derniers soient frontaliers ou non. Aussi, l'effet de pression sur les salaires n'est pas présent au sein de ces entités.

Les auditions du département de l'économie et de l'emploi, de l'office du personnel de l'Etat du DF (quant à la praticabilité du dispositif imaginé) et du Groupement des frontaliers sont proposées. Les deux premières sont acceptées, la dernière refusée.

Audition de M. Charles Barbey, directeur général de l'OCE, le 29 septembre 2023

M. Barbey commence par indiquer que les informations qu'il donnera à la commission se limitent au périmètre de l'OCE. Un examen de conformité de ce PL a été mené par la direction de l'OCE. Pour l'OCE, ce PL est, d'une part, contraire au droit européen en ce qui concerne les frontaliers travaillant à Genève et, d'autre part, incompatible avec le droit fédéral pour les travailleurs hors Union européenne. Ces questions de compatibilité avec les normes relèvent davantage de la compétence des juristes de la chancellerie que de celle de l'OCE. L'analyse de l'OCE s'est limitée à cette compatibilité au niveau juridique.

Un commissaire (MCG) relève que M. Barbey dit que ce PL est contraire au droit européen. Selon lui, il est possible de réguler, voire d'empêcher, l'engagement de travailleurs étrangers au niveau de l'Etat. Par exemple, en France, si une personne de nationalité suisse tente de se faire engager à la mairie d'Annemasse, on lui répondra que cela n'est pas possible. Il est surpris que la Suisse se donne de telles limitations et s'étonne du fait que l'interprétation du droit européen soit différente entre les pays. Selon lui, il y a une possibilité de créer une telle dérogation au principe de libre circulation pour ce qui est des emplois publics. **M. Barbey** rappelle que ce PL est contraire aux Accords bilatéraux, dans la mesure où il ne prévoit aucune exception. Le fait de prévoir qu'on doit dans tous les cas former les personnes si on ne trouve pas le profil recherché, sans prévoir aucune exception, est contraire au principe de la libre circulation et au droit fédéral.

Un commissaire (PLR) demande, en imaginant que le PL soit compatible, quelle serait la lecture qui serait faite par l'OCE. **M. Barbey** indique que Genève connaît une directive cantonale de préférence pour les résidents locaux. Cette directive s'applique également aux entreprises privées. La collaboration se passe très bien dans ce domaine. Certes, la question de l'employabilité reste. Genève a 1,7 emploi par résident actif, alors que pour le canton de Vaud, ce chiffre est de 1,1 emploi. Il y a un lien entre le nombre de frontaliers et le nombre d'emplois, mais il n'y a pas d'impact avéré entre le taux de chômage et le nombre de frontaliers, comme cela a été relevé par une étude du mois d'août 2020 intitulée « Travailleurs frontaliers en Suisse : hiatus persistant entre recherche et opinion publique » (annexe 1). **Le même commissaire (PLR)** mentionne l'article 4 du PL, qui contient l'obligation de formation. Il demande à M. Barbey si cette disposition paraît réaliste et réalisable.

M. Barbey répond que cette disposition pose problème sur le plan juridique. Il serait problématique de ne pas employer une personne qui serait

formée et de préférer former une personne pour la seule raison que celle-ci est résidente du canton. L'économie fonctionne en flux tendu. Il faut pouvoir alimenter en tout temps le marché pour répondre aux besoins des entreprises. Quant à savoir si l'administration cantonale serait en mesure de former les personnes qui devraient être formées comme cela est prévu par l'art. 4 du PL, M. Barbey pense que ce sont les directeurs RH des départements qui pourraient le dire.

A la question d'un **commissaire (MCG)**, qui demande si un quota du nombre de frontaliers engagés s'applique au sein de l'OCE, M. Barbey répond que l'OCE applique la directive cantonale de manière stricte. La quasi-totalité des personnes engagées est issue de l'ORP. Les seules exceptions sont des personnes issues de l'ORP du canton de Vaud. La politique en la matière est claire. La directive cantonale n'est certes pas une contrainte, mais elle est rentrée dans les habitudes et dans le quotidien de la gestion du capital humain au sein de l'Etat.

Un commissaire (S) demande, au regard des 14 000 personnes actuellement inscrites à l'ORP, si une politique générale est mise en place pour augmenter les chances d'employabilité de ces personnes. M. Barbey répond que Genève est un canton pionnier en matière d'employabilité. La LASI ne parle pas de formation. En principe, on ne peut pas financer des formations dans le cadre du chômage. Mais, dans le cadre de l'employabilité, on peut financer des micro-formations pour permettre aux personnes de répondre aux besoins de l'entreprise qui les engage. Cela vise également des perfectionnements, une fois que la personne se trouve au sein de l'entreprise. **Le même commissaire (S)** relève que depuis la covid, des personnes ont été contraintes de se reconvertir professionnellement et que, parmi elles, certaines attendent d'être réintégrées dans le milieu professionnel. Il faudrait pouvoir anticiper ces situations pour permettre au taux de chômage à Genève de baisser dans les années à venir.

M. Barbey répond que la prévision constitue en effet l'un des défis du Conseil de l'employabilité. Dans certains cas, les emplois n'existent plus, parce qu'ils ont été délocalisés ou remplacés par l'intelligence artificielle. La question est donc celle du transfert de compétences vers les secteurs où il y a des pénuries. La transition écologique crée certes des métiers, mais il n'y a pas assez de personnes formées pour répondre à ces échéances dès 2030. Genève est le seul canton qui est pourvu d'un organe comme celui du Conseil de l'employabilité.

Une commissaire (S) relève qu'en plus de la directive cantonale, il y a une obligation fédérale concernant l'obligation d'annonce des places vacantes. Elle demande si les équipes de l'OCE utilisent avec facilité ces outils. **M. Barbey**

répond que, pour l'année 2022, il y a eu 35 000 annonces de postes au sein de l'OCE. Sur le plan national, 70% des annonces faites au sein des ORP proviennent de l'obligation d'annonce. A Genève, 55% des annonces proviennent hors de l'obligation d'annonce. Cela démontre les bénéfices de la collaboration étroite et sincère avec les entreprises. Genève pousse Berne dans ses derniers retranchements en ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies. Genève a en effet été le premier canton à mettre en place l'inscription en ligne au sein de l'ORP, tout en maintenant l'inscription au guichet. Les 35 000 annonces passent par la plate-forme *Job-Room*, qui permet de mettre en contact l'offre et la demande via l'utilisation de mots clefs, d'où l'importance d'avoir un langage commun.

La même commissaire (S) demande si l'obligation fédérale s'applique à l'ensemble des employeurs. Elle ne comprend pas pourquoi le pourcentage en la matière n'est pas de 100%. **M. Barbey** répond que l'obligation d'annonce est respectée par tous les cantons. Les pourcentages qu'il a mentionnés concernent la répartition entre les annonces qui proviennent de l'obligation d'annonce et celles qui sont directement fournies par les entreprises et qui concernent parfois des postes qui ne sont pas soumis à l'obligation d'annonce. Il souligne que l'OCE est la plus grande entreprise de placement à Genève. L'employabilité englobe les compétences métier et les compétences sociales. L'OCE collabore avec les autres institutions et les offices actifs dans ce domaine. Les autres facteurs peuvent être des facteurs de soins ou financiers. L'OCE travaille également sur ces situations. Chaque conseiller personnel suit 150 situations de demandes d'emploi. L'OCE se concentre sur les activités de conseil, en limitant les aspects administratifs. La valeur ajoutée de l'OCE se situe au niveau du conseil. Les forces qui étaient mobilisées pour l'administratif ont été réallouées en interne pour répondre de manière plus efficace aux attentes des demandeurs d'emploi.

La même commissaire (S) demande si les équipes de l'OCE trouvent soutenable et normal de suivre autant de dossiers. **M. Barbey** répond que le budget de fonctionnement de l'OCE est décidé à Berne et qu'il se base sur le nombre total de demandeurs d'emploi en Suisse. Si l'OCE avait les moyens financiers pour engager davantage de conseillers personnels, il le ferait.

Un commissaire (MCG) note que Genève ne réussit à répondre qu'à 30% de la demande des candidats à l'école d'informatique, car il n'y a pas assez de budget pour former suffisamment de personnes. Il demande si l'OCE est en contact avec les secteurs de formation où il y a une forte demande. **M. Barbey** répond que l'OCE sait quels sont les secteurs en tension. Le périmètre d'action de l'OCE se limite à l'emploi. Quant à la formation, il n'appartient pas à l'OCE

d'intervenir, si ce n'est pour créer des collaborations dans le cadre du Conseil de l'employabilité.

Un commissaire (S) revient sur la question des chômeurs. Il y a actuellement 14 000 personnes inscrites au chômage à Genève. Or, on sait que certaines personnes sortent du système quand elles n'ont pas trouvé d'emploi pendant plusieurs années. Il demande si ces personnes continuent à toucher les indemnités. **M. Barbey** répond qu'il y a plus de personnes inscrites que de personnes qui touchent les indemnités. On ne laisse pas tomber les personnes qui n'ont pas trouvé d'emploi pendant le délai-cadre de 24 mois. On essaie de rechercher ces personnes. Toute compétence doit être recherchée, car nous nous trouvons en situation de pénurie. Aucune compétence ne peut être occultée. Genève a plus de 9000 chômeurs, à savoir des personnes immédiatement disponibles, mais compte 14 000 demandeurs d'emploi. Il devrait y avoir de moins en moins de personnes qui sortent des radars à l'avenir. Dans le domaine administratif, il y a actuellement 2000 personnes inscrites. Ces personnes sont formées, mais leurs postes ont disparu à cause de la délocalisation et de la numérisation. Si l'on veut prendre ces personnes et les former, par exemple, à la pose de cellules photovoltaïques, ce tour de force devra être fait, mais il ne sera pas facile. Il faut, par exemple, déjà s'assurer que la personne peut monter sur un toit et ne souffre pas de vertige. Pour l'OCE, le Conseil de l'employabilité représente une valeur ajoutée.

Un commissaire (UDC) relève que l'ensemble des chômeurs ne sont pas inscrits auprès de l'OCE. Il demande où sont inscrites ces autres personnes. **M. Barbey** répond que le système suisse prévoit que les personnes s'inscrivent au sein d'un ORP et que certaines personnes soient indemnisées et d'autres pas. Toutes les personnes qui sont immédiatement disponibles se retrouvent dans le taux de chômage. Cela n'englobe pas les personnes qui sont malades, ni celles qui sont dans une mesure d'employabilité. Il y a aussi des personnes qui ne s'inscrivent pas. Enfin, des personnes qui sont en fin de droit préfèrent refuser de continuer à faire des demandes d'emploi et choisissent de continuer « en solo ».

Un commissaire (PLR) demande où s'inscrit un Vaudois qui perd son emploi à Genève, où s'inscrit un résident de Saint-Genis qui perd son emploi à Genève, et si ces personnes bénéficient d'une priorité du fait qu'ils étaient employés à Genève. **M. Barbey** répond que la personne du canton de Vaud qui perd son emploi à Genève s'inscrit dans le canton de Vaud. La personne de Saint-Genis s'inscrit à Pôle-Emploi en France. Les personnes inscrites à Pôle-Emploi ont la possibilité d'avoir un suivi au sein de l'ORP de Genève, mais elles ne touchent pas d'indemnité. Il y a un intérêt à avoir ce double suivi pour les entreprises. **Le même commissaire (PLR)** demande si les Vaudois

ont également la possibilité d'avoir ce double suivi. **M. Barbey** répond par la négative, sauf situation exceptionnelle. Il indique par ailleurs que la moitié des personnes engagées par le petit Etat sont engagées sans avoir été suivies par l'office.

Audition de M^{me} Coralie Apffel Mampaey, directrice générale de l'OPE, le 20 octobre 2023

M^{me} Apffel Mampaey présente la procédure de recrutement au sein de l'Etat et la collaboration de l'OPE avec l'office cantonal de l'emploi. Tout poste vacant doit faire l'objet d'une annonce à l'OCE de la part du recruteur, dix jours ouvrables avant sa publication. L'OCE vérifie si des demandeurs d'emploi correspondant au profil recherché sont disponibles. Si ce n'est pas le cas, il y a notification dans les cinq jours et publication de l'annonce. Si c'est le cas, l'OCE assigne au maximum cinq demandeurs d'emploi et communique leurs noms au recruteur. Si le recruteur estime que certains dossiers ne correspondent pas au profil recherché, une décision est prise en concertation avec l'OCE, qui peut alors soumettre une nouvelle liste d'assignations.

Ensuite, les candidats assignés par l'OCE qui correspondent au profil recherché sont obligatoirement reçus par le service recruteur. A compétences équivalentes, la préférence est donnée aux candidats présentés par l'OCE. A l'issue du processus, le recruteur informe l'OCE de la suite donnée aux candidatures proposées par celui-ci. Le recruteur donne obligatoirement et de manière circonstanciée une appréciation des candidatures soumises par l'OCE. Un questionnaire est envoyé aux candidats proposés par l'OCE concernant le déroulement du recrutement. Elle précise que l'Etat reçoit des chômeurs inscrits aussi bien à Genève que dans le canton de Vaud. Ce processus favorise le recrutement des personnes qui proviennent du chômage. Cette procédure est obligatoire et il n'y a pas de dérogation possible.

Elle passe au personnel étranger non résident. Elle indique que les statistiques sur la proportion d'étrangers non résidents dans les différentes institutions du grand Etat démontrent que les taux sont très différents suivant les institutions. En moyenne, il y a 16% d'étrangers non résidents dans l'ensemble du grand Etat. Le détail de ces chiffres par institution est présenté en slide n° 8 de la présentation *Powerpoint* (annexe 2). On constate que c'est dans les professions techniques et scientifiques qu'il y a le plus d'étrangers non résidents. Cela s'explique notamment par le fait que c'est dans ces professions qu'on retrouve le plus de postes d'informaticiens.

S'agissant des postes médicaux, la population de personnel étranger est faible pour ce qui est de l'Etat, mais si la commission interroge l'IMAD ou les

HUG, alors la population étrangère serait bien plus importante. M^{me} Apffel Mampaey présente ensuite la dynamique d'évolution du personnel étranger non résident entre 2018 et 2022 et fait remarquer que le taux augmente au fil du temps, mais reste très faible.

La pénurie de main-d'œuvre est beaucoup plus marquée en Suisse allemande qu'en Suisse romande. Les métiers les plus touchés par la pénurie en 2022 sont les professionnels de la santé, les développeurs et analystes de logiciels et d'applications informatiques, les professionnels de l'ingénierie, les conducteurs de travaux, contremaîtres et responsables de production, ainsi que les polymécaniciens et machinistes. Elle liste ensuite les métiers touchés par la pénurie au sein des départements de l'Etat de Genève : cadres supérieurs avec fonction de management ; métiers techniques dans l'ingénierie ; informatique ; métiers exercés dans des conditions difficiles : p. ex. détention, protection de l'adulte, inspection, etc. ; domaine de l'expertise fiscale ; médecine du travail/scolaire ; enseignement spécialisé et urbanistes.

Pour les postes de médecin du travail, il est très difficile de recruter. L'Etat vient d'en trouver deux qui sont domiciliés en France mais qui seront engagés parce que, pendant 6 mois, l'Etat n'a pas trouvé qui que ce soit en Suisse.

Elle évoque ensuite les professions réglementées. Une profession est réglementée lorsque l'exercice d'une activité professionnelle en Suisse est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées. L'Etat ne peut pas se charger de former des gens pour ces professions. Ce sont des formations dispensées uniquement par les universités, hautes écoles, etc. Par exemple, pour le pouvoir judiciaire, un greffier juriste au sein du PJ doit avoir le brevet d'avocat, raison pour laquelle le PJ ne peut former lui-même un greffier-juriste.

Pour la fonction d'infirmière, à Genève, pour la 1^{re} fois depuis 2018, le nombre d'étudiants et d'étudiantes est en baisse. Les admissions sont aussi en baisse par rapport à 2021-2022. La tendance pour 2023-2024 est identique. Toutes les places ouvertes à la HES-SO Santé ne sont donc pas pourvues.

M^{me} Apffel Mampaey passe en revue les conséquences possibles du PL 13269, qui fait peser sur les employeurs la responsabilité de la formation, y compris pour la formation de base (les personnes sans qualification étant surreprésentées dans la population au chômage). La formation s'inscrit sur un temps long. Elle prend l'exemple de la création d'un nouveau CFC : entre la décision et les premiers diplômés, il se passe 9 à 10 ans, notamment pour le temps d'établir les cursus. Les recrutements vont prendre nettement plus de temps à finaliser, car plusieurs publications de l'offre, par exemple, seront nécessaires, puisque le bassin de recrutement sera moins large. Le taux de

vacance de postes va augmenter, car d'une part il faudra dédier du temps à former des personnes non formées et d'autre part il faudra aussi former des personnes en interne pour former les chômeurs.

Il y aura donc moins de personnes dédiées à fournir les prestations au public (car occupées à former et recruter) et des pratiques de détournement pourraient se mettre en place (portage par des sociétés de service), avec une précarisation des personnes concernées et un surcoût pour l'Etat.

A la question d'un **commissaire (PLR)** sur le fait que la Suisse alémanique soit plus touchée que Genève, qui se demande si cela est en lien avec le bassin de population disponible en France voisine, **M^{me} Apffel Mampaey** répond que Genève est attrayant. La population nouvelle au sein du canton compte beaucoup de jeunes et beaucoup de diplômés. En termes de population active disponible, le bassin est en effet plus large que pour certains cantons alémaniques.

Un commissaire (UDC) relève que la fonction de cadre supérieur avec fonction de management est présente dans la liste des professions en pénurie. Il demande si cela est dû au manque de candidats ou si cela s'explique par le fait qu'il s'agit d'une fonction qui n'intéresse pas, ou encore parce qu'aucun candidat ne correspond au cahier des charges. **M^{me} Apffel Mampaey** répond qu'au-delà de la classe 20, la rémunération est moins compétitive à l'Etat que dans le secteur privé. Plus on monte dans les qualifications, moins il y a des candidats.

A une question d'un commissaire (UDC) sur le bassin d'emploi pour la publication des offres, **M^{me} Apffel Mampaey** répond qu'une offre d'emploi publiée sur le réseau social « LinkedIn » touche les personnes dans le monde entier. Il y a en effet des candidats qui postulent depuis l'étranger.

Un commissaire (S) estime que ce PL rendrait l'Etat moins attirant. Il demande quelles mesures sont déployées pour que l'Etat évite que les situations de pénurie s'aggravent. S'agissant des sociétés de portage, il demande si l'Etat régule ce point actuellement. **M^{me} Apffel Mampaey** répond que les entités les plus attractives sont les grandes entreprises, ensuite le secteur public puis enfin les PME. Ce sont donc les PME qui seront les plus frappées par la pénurie. Maintenir l'employabilité tout au long de la carrière sera un axe fort à développer dans les années à venir. Si l'Etat de Genève encourage ses apprentis à faire des expériences dans le privé, la Confédération au contraire cherche à les garder en son sein. L'Etat travaille actuellement au développement de sa visibilité. Il a peu recours à des sociétés de portage parce que cela coûte plus cher et parce que cela précarise les travailleurs.

Un commissaire (LJS) demande si, lorsque l'OPE reçoit les dossiers en provenance du chômage 10 jours avant la publication, ces dossiers sont favorisés. **M^{me} Apffel Mampaey** répond que cela peut avoir un impact sur la durée de publication. S'il y a déjà de bons dossiers reçus de la part du chômage, la publication peut être seulement d'une semaine, ce qui correspond à la durée minimale.

Le président (MCG) revient sur l'effort de formation de la part de l'employeur prévu par ce PL. Certaines de ces formations nécessitent un cursus long. Selon lui, pour d'autres formations, cet effort demandé à l'employeur permettrait de répondre aux besoins. Il demande si cela serait envisageable. **M^{me} Apffel Mampaey** répond que cela est déjà pratiqué pour des métiers en tension. En effet, des personnes qui n'ont pas exactement les compétences nécessaires sont employées et on leur paie une formation complémentaire. A Genève, il y a beaucoup de gens qui n'ont pas du tout de diplôme. Une des possibilités serait d'augmenter les budgets de formation pour permettre aux personnes de suivre un CAS (*Certificate of Advanced Studies*) ou un DAS (*Diploma of Advanced Studies*). Toutefois, la difficulté concerne surtout les personnes qui n'ont pas de formation de base.

Un commissaire (PLR) revient sur les recherches faites avec l'OCE et demande quels sont le taux de réussite par rapport au nombre de dossiers reçus et le nombre d'engagements. **M^{me} Apffel Mampaey** répond qu'il n'y a pas de statistiques précises sur le nombre de personnes embauchées qui proviennent du chômage. L'OPE et l'OCE y travaillent pour obtenir ces statistiques. Les chiffres de l'OCE englobent toutes les personnes qui entrent à l'Etat de Genève. La majorité de ces postes concernent des personnes qui ont fait un stage de quelques mois au sein de l'Etat de Genève et qui ensuite sont parties.

M^{me} Apffel Mampaey précise enfin, répondant à **un commissaire (S)**, que l'Etat cherche à privilégier l'engagement des seniors, à savoir les personnes de plus de 50 ans. On considère que les contacts intergénérationnels représentent une richesse.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF), accompagnée de M^{me} Coralie Apffel Mampaey, directrice générale de l'OPE, et de M^{me} Ursula Marti, cheffe du service juridique de l'OPE, le 8 décembre 2023

M^{me} Fontanet présente un document *Powerpoint* (annexe 3) traitant non seulement du PL 13269, mais aussi de la M 2894 « pour un préposé à la préférence cantonale », dont le fond ressort aux mêmes préoccupations. Elle

rappelle la procédure mise en place à l'OCE et décrite plus haut, soulignant, concernant le personnel étranger non résident, que l'administration cantonale compte la proportion la plus faible de frontaliers étrangers. L'IMAD est l'institution comptant la proportion de frontaliers étrangers la plus élevée. Pour rappel, la moyenne de cette proportion pour le grand Etat s'inscrit à 16% en 2022. Cette dernière se situe très en dessous du dernier chiffre publié par l'OCSTAT en 2018 pour l'ensemble du canton de Genève (26,9%). Le taux le plus faible concerne l'Etat de Genève (EGE) avec 5% et le taux le plus élevé concerne l'IMAD avec 42,9% et les HUG avec 30,2%. La répartition par nationalité et par lieu de résidence varie considérablement d'une entité à l'autre, ce qui s'explique en grande partie par les différents types de métiers représentés. Les personnes travaillant dans les domaines de la santé et des transports habitent souvent en dehors du canton. Le besoin de compétences techniques ou scientifiques pointues provoque aussi un important recrutement extérieur, par exemple à l'université.

M^{me} Fontanet indique que les fonctions comptant la proportion la plus importante de frontaliers étrangers figurent principalement dans les métiers de trois familles : médicaux (11,4%), principalement le groupe des infirmiers, avec en particulier les infirmiers spécialisés (40 personnes) ; techniques (11,8%), principalement le groupe des ingénieurs et architectes avec en particulier les urbanistes chefs de projet (7 personnes) ; scientifiques (20,6%), principalement le groupe des analystes en programmation avec 53 ingénieurs télécom 1 et 2. Au cours des cinq dernières années, la proportion d'étrangers non résidents suit une hausse de l'ordre de 0,12% par an. Cette évolution s'explique par des causes multiples (domicile et nationalité du personnel entrant et sortant, changement de domicile du personnel étranger travaillant pour l'administration).

L'assouplissement progressif des mesures anti-covid a déclenché un effet de reprise économique qui a entraîné une hausse du nombre d'offres d'emploi et une baisse du nombre de personnes se déclarant être en recherche d'emploi. Ces deux phénomènes se traduisent par un indice de pénurie de main-d'œuvre atteignant un niveau record historique en Suisse. Il dépasse en 2023 de 68% la valeur de l'indice de l'année précédente. Les professionnels de santé occupent la première place dans le classement de la pénurie de main-d'œuvre.

M^{me} Fontanet relève qu'au Tessin, entre 200 et 240 personnes quittent l'administration publique chaque année et une centaine de postes restent vacants, notamment à cause des contraintes politiques, car il y a une impossibilité d'engager des frontaliers (malgré le fort bassin de main-d'œuvre disponible en Lombardie), avec fuite des cerveaux vers la Suisse alémanique et le privé. Si l'objectif est de garder des postes vacants et de diminuer les

engagements suite à de telles restrictions, ce PL ne manquerait pas, selon elle, de remplir cet office.

M^{me} Fontanet rappelle enfin l'existence des professions réglementées notamment dans les domaines de la santé, la pédagogie, le travail social et les domaines technique et juridique (p. ex. architecte, ingénieur civil et ingénieure civile, infirmier et infirmière, assistant social et assistante sociale, juriste avec brevet d'avocat, etc.), dans lesquels l'exercice est subordonné à la possession de qualités professionnelles déterminées. Il n'est pas possible, à l'Etat, de se charger de former l'ensemble de ces personnes. Elle ajoute, par rapport à la légalité du PL, que l'examen de conformité de l'OCE a conclu que ce PL est, d'une part, contraire au droit européen en ce qui concerne les frontaliers travaillant à Genève et, d'autre part, incompatible avec le droit fédéral pour les travailleurs hors Union européenne. Ce PL est contraire aux accords bilatéraux dans la mesure où il ne prévoit aucune exception possible. Le fait de prévoir qu'on doit dans tous les cas former les personnes si on ne trouve pas le profil recherché, sans prévoir aucune exception, est contraire au principe de la libre circulation des personnes et au droit fédéral.

Un commissaire (MCG) relève que le canton du Tessin évoqué par la conseillère d'Etat semble avoir mis en application un projet du même type ; il s'interroge donc sur cette incompatibilité avec le droit fédéral. **M^{me} Fontanet** n'a pas analysé la situation tessinoise en détail, mais note que le PL tessinois a eu des conséquences problématiques.

Un commissaire (PLR) souligne le grand défi pour l'Etat de combler les places vacantes et de trouver des personnes compétentes, y compris en France. Le DF dispose-t-il de statistiques précises au niveau genevois, ainsi que d'une projection du risque de places vacantes qui ne pourraient pas être pourvues ? **M^{me} Fontanet** n'a pas ces chiffres pour Genève, elle sait néanmoins que le canton peine énormément à recruter dans les postes de médecins du travail. **M^{me} Marti** indique à ce propos qu'en 2019, les médecins du travail étaient 111 en Suisse. Si l'Etat de Genève est à la recherche de médecins du travail, il faudra se tourner vers la France qui en compte des milliers, voire plus loin. **M^{me} Apffel Mampaey** ajoute que d'ici 2030, une étude indique qu'au niveau de la Suisse, il manquera environ 130 000 personnes dans le grand secteur public et 30 000 personnes au sein des administrations publiques des cantons et des communes. Au niveau de l'Etat de Genève, il y a environ 1600 personnes actuellement qui ont plus de 60 ans et 21% des personnes plus de 55 ans, ce qui représente 4200 personnes. Toutefois, **M^{me} Fontanet** précise qu'actuellement, il n'y a pas énormément de places vacantes, hormis les médecins du travail. Elle précise qu'on parvient à engager dans les domaines évoqués plus haut, car il n'y a pas de limitation (domaines informatique,

technique, scientifique ou de la santé). Si, demain, des limitations sont mises en place, cela ne fonctionnera plus du tout.

A un **commissaire (UDC)** qui cite un cas où une directrice RH des HUG aurait engagé son époux et sa fille, **M^{me} Fontanet** répond qu'une directrice RH n'est pas autorisée à engager des membres de sa famille et doit se récuser immédiatement. Si un tel cas existe, cela vaudrait la peine d'en informer le conseiller d'Etat chargé de la santé.

La présidente (S) note qu'au sein de l'OCT, une part très importante de frontaliers effectuent très bien leur travail et connaissent parfaitement le canton. Elle souhaiterait savoir comment expliquer la pénurie de personnel concernant ce secteur des transports, s'il s'agit, par exemple, d'une formation qui n'est pas dispensée en Suisse ou dispensée en insuffisance, ou d'une attractivité plus grande du milieu privé. **M^{me} Fontanet** pense que les salaires pour certains postes ne sont peut-être pas assez élevés pour des résidents genevois ou suisses.

Un commissaire (MCG) entend dire que le canton peine à recruter des infirmiers. Or, il connaît une personne dont l'épouse infirmière a été obligée d'aller travailler dans le canton de Vaud par manque de places disponibles à Genève. Au reste, il ne trouve pas très pratique de devoir systématiquement faire remonter des cas aux conseillers d'Etat et pense qu'un préposé à la préférence cantonale permettrait aussi de faire ressortir certaines polémiques. **M^{me} Fontanet** ne partage pas cet avis.

Discussion finale et prise de position des groupes, le 12 janvier 2024

Le groupe MCG, qui avait cosigné ce PL, le soutiendra. Le canton du Tessin n'engage plus de travailleurs frontaliers au sein de l'administration cantonale, il est donc tout à fait possible d'engager uniquement du personnel local. Même si arriver à une telle situation semble compliqué et demande de renforcer la formation, cet effort doit être fait vis-à-vis des nombreux jeunes du canton de Genève qui sont en recherche d'emploi et qui se trouvent dans des situations difficiles. Le groupe MCG envisage d'aller plus loin que le PL initial après le vote d'entrée en matière, avec le dépôt d'un éventuel amendement.

Le groupe LJS déclare ne pas voter en faveur de ce PL, estimant qu'il n'est pas applicable puisqu'il ne permet pas de savoir où se situe le curseur. L'art. 4 indiquant que « si aucun candidat parmi les personnes accessibles à l'engagement ne correspond au profil recherché, l'employeur forme le candidat le plus apte à réussir la formation nécessaire pour occuper le poste » pose un gros problème. L'expression « le plus apte » est floue : combien de

temps doit durer cette formation pour correspondre au profil recherché ? L'Etat ne dispose pas du temps nécessaire pour attendre que la personne soit suffisamment bien formée afin d'être apte à occuper un poste.

Le groupe socialiste ne comprend pas, quand bien même il est louable de vouloir privilégier une main-d'œuvre locale, pourquoi vouloir aller de l'avant sur ce PL alors que certains articles contreviennent aux Accords bilatéraux. Les Accords bilatéraux ont été signés en précisant que les employeurs du marché de l'emploi suisse avaient la possibilité de privilégier la main-d'œuvre locale avant d'engager ailleurs. Ce PL est inapplicable. Voilà plus d'une vingtaine d'années que les Accords bilatéraux ont été signés ; la Suisse a la possibilité de regarder en priorité s'il existe de la main-d'œuvre locale pour répondre au profil recherché. Peut-être que cet élément n'est pas appliqué comme il le faudrait, mais il est inutile de créer de nouvelles lois pour aller dans ce sens.

Le groupe PLR refusera l'entrée en matière, approuvant ses préopinants, et ajoute que les relations de la Suisse avec l'Union européenne sont extrêmement importantes et constituent un des socles de la prospérité du pays, permettant aux universités de former à l'étranger, de promouvoir la recherche en collaboration avec d'autres pays, mais aussi d'avoir un approvisionnement énergétique. Il serait plus judicieux de se concentrer sur la problématique de la formation en travaillant en collaboration avec des hautes écoles, des universités et des centres de formation professionnelle pour s'assurer de trouver du personnel local formé, ce qui serait plus valorisant que d'engager sur la base de documents d'identité ou de domicile.

Le groupe UDC ne comprend pas les arguments allant à l'encontre de ce PL, qui ne s'oppose pas directement à employer de la main-d'œuvre étrangère. Ce PL vise à fixer une primauté de la main-d'œuvre locale et fixe le principe que l'engagement d'un résident prime sur un autre candidat étranger. Il ne voit pas non plus en quoi les universités sont concernées, puisqu'elles ne sont pas évoquées dans ce PL. Il répète que ce PL fixe un ordre de préférence, ce qui n'exclut pas les autres participants. Il a une autre interprétation de cette loi qui propose aussi de favoriser la formation pour les résidents, n'excluant pas la possibilité de former d'autres candidats. L'idée est également de favoriser le contribuable, qui finance cette formation. Le groupe UDC soutiendra ce PL.

Le groupe LC ne votera pas en faveur de ce PL. En dehors de l'aspect formation, il soulève également la problématique du logement. Un tel projet risquerait de créer une pression supplémentaire sur les logements à Genève en encourageant les personnes à habiter sur le territoire pour trouver un emploi. Il rappelle que la Suisse possède un des taux de chômage les plus bas (même si Genève possède un taux un peu plus élevé) et qu'il existe une pénurie de main-

d'œuvre dans certains secteurs (hôtellerie, restauration ou encore santé), au sein desquels il est très compliqué de trouver de la main-d'œuvre locale. S'il est logique de vouloir offrir une priorité au citoyen suisse, le groupe LC ne souhaite pas franchir la frontière de le graver dans le marbre à travers une loi.

Votes

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13269 :

Oui :	4 (2 MCG, 2 UDC)
Non :	11 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 4 PLR)
Abstention :	–

L'entrée en matière du PL 13269 est refusée.

La majorité vous recommande donc, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser l'entrée en matière du PL 13269.

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/343128975>

Travailleurs frontaliers en Suisse : le hiatus persistant entre recherche et opinion publique

Article in *Annales des Mines - Réalités industrielles* · July 2020

DOI: 10.3917/rimin.2013.0988

CITATIONS

3

READS

107

3 authors:



Giovanni Ferro-Luzzi

University of Geneva + Haute école de gestion de Genève, Switzerland

40 PUBLICATIONS 463 CITATIONS

SEE PROFILE



Vincent Fromentin

University of Lorraine

40 PUBLICATIONS 382 CITATIONS

SEE PROFILE



Sylvain Weber

Haute école de gestion de Genève

63 PUBLICATIONS 1,134 CITATIONS

SEE PROFILE

Travailleurs frontaliers en Suisse : le hiatus persistant entre recherche et opinion publique

Par Giovanni FERRO LUZZI

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

Vincent FROMENTIN

Université de Lorraine et Centre européen de recherche en économie financière et en gestion des entreprises (CEREFIGE)

et Sylvain WEBER

Université de Neuchâtel et Haute école de gestion de la HES-SO

Les travailleurs frontaliers constituent une part importante de la force de travail en Suisse. Dans certains cantons, leur proportion dépasse 25 % de la population active. Une telle présence fait évidemment naître des ressentiments, et les frontaliers sont souvent considérés comme une menace pour les travailleurs résidents. Selon l'opinion publique, les travailleurs frontaliers seraient ainsi responsables de graves problèmes, tels que chômage et pression sur les salaires. Toutefois, la littérature scientifique contredit ces observations. De manière générale, les analyses statistiques ne font ressortir que des effets d'ampleur modeste, voire inexistants. Il faut toutefois relever que les effets moyens masquent des effets différenciés suivant le niveau de qualification, et certains travailleurs sont négativement impactés. Il est donc possible que quelques cas emblématiques et médiatisés puissent forger l'opinion publique, sans qu'ils ne constituent en réalité une norme.

Contexte

Les travailleurs frontaliers actifs en Suisse constituent une part substantielle de l'emploi total. À la fin 2019, leur nombre dépassait 328 000, ce qui représentait près de 7 % de la population active totale⁽¹⁾. Logiquement, ces travailleurs sont inégalement répartis sur le territoire, avec une plus forte concentration à proximité des frontières et dans les milieux urbains. La problématique est ainsi largement dépendante du contexte spécifique à chaque canton. Les travailleurs frontaliers sont particulièrement présents dans les cantons du Tessin, de Genève et de Bâle-Ville, où ils représentent respectivement 29 %, 27 % et 25 % de la population active. La Figure 1 de la page suivante, qui met en exergue les changements législatifs importants des vingt dernières années, montre qu'environ 60 % des travailleurs frontaliers actifs en Suisse se trouvent dans l'un de ces trois cantons.

La présence de travailleurs frontaliers sur le marché de l'emploi n'est pas sans causer des remous au sein de la population locale. Certains partis politiques, en particulier dans les cantons du Tessin et de Genève, accusent les travailleurs frontaliers de « voler l'emploi des locaux » et de pratiquer une sous-enchère salariale injuste en raison d'un coût de la vie plus faible dans leur pays de résidence⁽²⁾. Ces discours trouvent un écho favorable auprès de certaines couches de la population en nourrissant les ressentiments par le martèlement de la présence d'un chômage plus élevé là où les frontaliers sont plus nombreux. Ce discours est très ancien et s'observe presque systématiquement lors d'afflux de migrants, les derniers arrivés étant généralement perçus de manière négative (Lucassen, 2005 ; Heath et Richards, 2019).

Peut-on cependant simplement associer l'arrivée de nouveaux travailleurs à une baisse des salaires ou à l'augmentation du taux de chômage ? Les analyses quantitatives aboutissent généralement à la conclusion que les impacts sont modestes, voire inexistants. Il existe donc manifes-

(1) Les chiffres proviennent de l'Office fédéral de la statistique. Au quatrième trimestre de 2019, il y avait précisément 328 850 frontaliers (selon les données de la Statistique des Frontaliers – STAF). En 2018, le nombre de personnes actives occupées dans la population résidente permanente s'élevait à 4 577 875 (selon les données du Relevé Structurel – RS).

(2) On signalera, notamment, les affiches « Zéro frontalier » mises en place par certaines communes en 2015 (voir, par exemple, *Le Temps* (24 février 2015) : « "Zéro frontalier", le label qui fait fureur »).

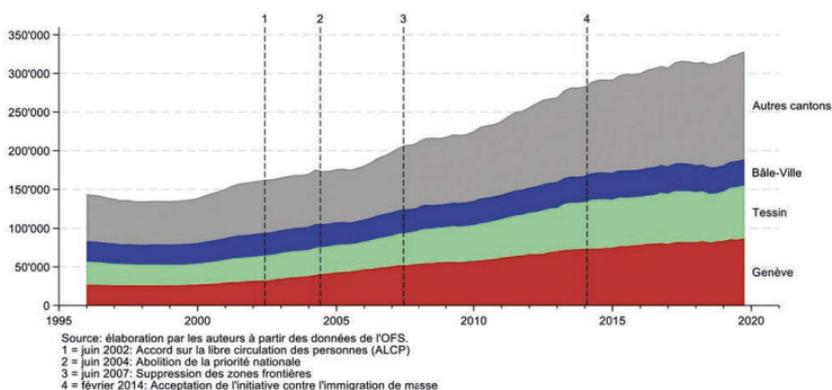


Figure 1 : Évolution du nombre des travailleurs frontaliers en Suisse.

tement un décalage entre les impacts mesurés du travail frontalier et le ressenti des populations locales. L'objectif de cette contribution est de procéder à un état des lieux des recherches portant sur le travail frontalier en Suisse, et de tenter de comprendre si les effets mesurés scientifiquement et ceux ressentis par la population peuvent être réconciliés.

Facteurs d'attraction

La présence de nombreux travailleurs frontaliers en Suisse ne constitue pas une surprise au regard des caractéristiques du marché du travail de ce pays. On observe notamment une performance économique relativement bonne et stable, un taux de chômage parmi les plus faibles d'Europe et une législation plutôt libérale du marché du travail. Ces facteurs contribuent ainsi logiquement à favoriser la présence de travailleurs frontaliers.

L'impact de la conjoncture est important à souligner. On doit en effet s'attendre à ce que la conjoncture exerce une influence sur le nombre des travailleurs en général et sur le nombre des travailleurs frontaliers en particulier. Les résultats de Weber *et al.* (2018) montrent ainsi qu'une augmentation d'un point de pourcentage du taux de croissance du PIB entraîne une augmentation de près de 2 % du nombre des travailleurs frontaliers. Dans une analyse du marché luxembourgeois du travail, Damette *et al.* (2020) mettent également en exergue le fait que l'emploi transfrontalier est sensible aux cycles et aux fluctuations économiques et financières.

On peut cependant remarquer que l'emploi frontalier a tendance à être de moins en moins réactif à la conjoncture. Par le passé, les travailleurs ayant un permis de travail de courte durée (comme les saisonniers) et, dans une moindre mesure, les frontaliers, étaient plus sensibles aux variations conjoncturelles ; ainsi, en cas de ralentissement de l'activité économique ou même de récession, ils étaient

les premiers à perdre leur emploi, car il s'agissait d'une main-d'œuvre généralement moins qualifiée. Depuis l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) de 2002 (voir la Figure 1 ci-dessus), une main-d'œuvre beaucoup plus qualifiée a bénéficié de l'ouverture des frontières, de sorte que cet effet amortisseur n'est plus aussi fort.

Des caractéristiques géographiques et linguistiques expliquent également que les employeurs suisses aient massivement recourus à des travailleurs au-delà des frontières. En particulier, le Tessin se situe sur le même versant des Alpes que l'Italie, ce qui facilite naturellement la mobilité des travailleurs. Il en est de même pour le canton de Genève, dont l'essentiel des limites géographiques est constitué par sa frontière avec la France. Depuis l'ALCP, les travailleurs frontaliers ne sont plus contraints de résider dans une zone proche de la frontière, ce qui a naturellement conduit les entreprises à faire appel à des employés issus d'un bassin de recrutement beaucoup plus large que par le passé.

Les aspects linguistiques sont relativement peu étudiés, mais ils sont sans doute déterminants dans la présence de travailleurs frontaliers en Suisse. En effet, le fait que le pays n'ait pas de langue propre mais partage l'allemand, le français et l'italien avec ses voisins, explique que l'accès au marché du travail s'en trouve simplifié pour les travailleurs résidents des pays limitrophes. À ce propos, il est intéressant de remarquer qu'au Luxembourg, le seul autre pays connaissant un taux de travail frontalier comparable à la Suisse, ce type de travail est perçu par la population de manière totalement différente (Pigeron-Piroth et Wille, 2019). Les travailleurs frontaliers sur le marché luxembourgeois sont plutôt considérés comme des « étrangers familiers » (Wille, 2012), alors qu'au contraire, ils semblent être considérés comme une menace en Suisse. Cette situation s'explique potentiellement par l'effet de la langue nationale luxembourgeoise, qui semble constituer une barrière limitant l'accès des travailleurs étrangers. Pour les tra-



Photo © Grégory Yetchimtzin/PHOTOPOR-LE DAUPHINE-MAXPPP

Arrivée en gare du Léman Express, 15 décembre 2019.

« Étant donné que les frontaliers habitent hors du pays, ils devront faire face à des trajets en moyenne plus longs pour se rendre sur leur lieu de travail. Cela pourrait impacter négativement leur ponctualité, leur niveau de fatigue et leur taux d'absentéisme, un ensemble de facteurs également reliés à la productivité d'un travailleur. »

vailluers francophones ou germanophones, il est ainsi plus compliqué d'entrer en concurrence avec les travailleurs autochtones ; le marché du travail s'en trouve segmenté, avec certains secteurs « réservés » aux Luxembourgeois. Cette concurrence réduite pourrait donc permettre à la population locale de ne pas éprouver les mêmes ressentiments que ceux que l'on observe en Suisse.

Volonté des employeurs

Les employeurs sont parfois présumés comme préférant les travailleurs frontaliers aux travailleurs résidents. Pour quelles raisons cette assertion pourrait-elle être correcte ? L'argument d'un salaire inférieur accepté par les travailleurs frontaliers est souvent évoqué. En effet, le différentiel de salaires avec les pays voisins est important, de sorte que même en acceptant un salaire inférieur aux standards suisses, la rémunération restera supérieure à ce qu'un travailleur frontalier pourrait obtenir dans son pays, et ce différentiel représente un déterminant important de la mobilité (Dumeignil et al., 2018). Toutefois, en termes économiques, si les employeurs réussissent effectivement à verser des salaires inférieurs à des travailleurs équivalents ne se distinguant que par leur lieu de domicile, cela implique qu'ils appliquent la discrimination par les prix, une pratique qui requiert un pouvoir de marché.

Selon un raisonnement économique et rationnel, un employeur cherchant à maximiser son profit devrait chercher à engager les travailleurs les plus productifs, en laissant donc de côté tout aspect non pertinent, tel que le lieu de domicile. Ainsi, le statut de travailleur frontalier ou résident ne devrait tout simplement pas entrer en ligne de compte dans les décisions d'embauche. Doit-on dès lors s'attendre à des différences de productivité entre les deux groupes ? Deux raisons pourraient engendrer des différences. Premièrement, la formation reçue par les travailleurs résidents et celle des non-résidents sont susceptibles de ne pas être totalement comparables. Mais, en cas de différence, il est fort probable que la formation la plus adaptée au marché du travail local soit celle reçue par les résidents. Deuxièmement, étant donné que les frontaliers habitent hors du pays, ils devront faire face à des trajets en moyenne plus longs pour se rendre sur leur lieu de travail. Cela pourrait impacter négativement leur ponctualité, leur niveau de fatigue et leur taux d'absentéisme, un ensemble de facteurs également reliés à la productivité d'un travailleur. Toutefois, par effet de sélection, il faut s'attendre à ce que la distance entre domicile et travail augmente avec la productivité des travailleurs (Pierrard, 2008). Dans l'ensemble, il paraît donc peu probable qu'un employeur puisse préférer engager un travailleur frontalier plutôt qu'un travailleur résident, si les deux sont par le reste comparables.

Dans une vaste étude réalisée sur douze mois dans le canton de Genève, Flückiger *et al.* (2012) démontrent que la disponibilité semble être le facteur principal de contact pour les employeurs. En répondant à des offres d'emploi réelles (pour pourvoir des postes peu qualifiés) avec des CV fictifs, où les seules différences se trouvaient dans les adresses (canton de Genève ou France voisine) et la situation sur le marché du travail (en emploi ou en recherche d'emploi), les auteurs arrivent à la conclusion que les premières personnes contactées étaient celles résidant à Genève et en recherche d'un emploi. Toujours dans cette même étude, une enquête menée auprès de répondants RH d'entreprises genevoises ne fait pas ressortir de préférence particulière pour les travailleurs transfrontaliers.

En ce qui concerne les entreprises localisées à proximité de la frontière, il paraît en revanche parfaitement plausible et rationnel d'engager une proportion importante de travailleurs frontaliers. Dans ce cas, en effet, les arguments évoqués ci-dessus sont en quelque sorte inversés, puisque certains travailleurs résidant à l'étranger seront donc domiciliés plus près de l'entreprise que bon nombre de travailleurs résidant à l'intérieur du pays. Pour de telles entreprises, il paraîtrait donc absurde de se priver du recours aux travailleurs frontaliers.

De manière intrigante, on peut encore remarquer que la problématique liée aux rémunérations des travailleurs frontaliers et des femmes est d'une certaine façon similaire. En effet, les deux groupes obtiennent en moyenne des rémunérations inférieures à la moyenne. Or, le problème est considéré de manière totalement différente. En effet, les employeurs sont tenus pour responsables en cas de discrimination envers les femmes. Au contraire, dans le cas des travailleurs frontaliers, ce sont ces derniers qui sont considérés comme responsables de pratiquer ce qui est communément appelé une sous-enchère salariale.

L'impact des travailleurs frontaliers sur les salaires ou le chômage

Un simple modèle d'offre et demande permet de formuler diverses prédictions concernant les relations entre travail frontalier, salaires et chômage. Conformément au ressenti populaire, il est tout à fait possible qu'un accroissement de l'offre de main-d'œuvre exerce une pression à la baisse sur les salaires. Cependant, il est également possible qu'une augmentation de la demande dans une profession ne rencontre des travailleurs qu'à l'extérieur du bassin local de recrutement, causant potentiellement une hausse des salaires dans cette profession. En fonction des relations de substitution ou de complémentarité entre les travailleurs frontaliers et résidents, la demande pour ces derniers peut augmenter ou décliner. Il est en tout cas clair que la réponse à cette question est fondamentalement empirique. Un certain nombre d'analyses scientifiques ont ainsi été menées afin d'analyser les effets du travail frontalier sur la main-d'œuvre locale, que ce soit sur les potentiels effets de substitution entre les deux groupes ou sur le niveau des salaires. La très grande majorité de ces analyses ne font ressortir que des effets d'ampleur modeste, voire négligeables.

Par exemple, Favre *et al.* (2013) ont observé que la forte progression du nombre des travailleurs frontaliers (et des travailleurs immigrés) qui a suivi la signature de l'ALCP n'a globalement généré que des effets d'éviction pratiquement imperceptibles. Un léger effet d'éviction a cependant été identifié pour les personnes hautement qualifiées. Beerli et Peri (2017) trouvent également que la mise en œuvre de l'ALCP n'a globalement pas engendré d'effet sur le marché suisse du travail. En décomposant la population selon le niveau de compétence, ils trouvent par contre des impacts négatifs sur l'emploi des travailleurs semi-qualifiés, alors que les travailleurs hautement qualifiés ont connu des augmentations de salaire. Les travailleurs moyennement éduqués semblent ainsi subir une reorientation vers des activités plus répétitives et moins bien payées, alors que les plus qualifiés bénéficient de l'arrivée des frontaliers par des effets de complémentarité qui améliorent leur productivité. Losa *et al.* (2014) obtiennent également des effets différenciés en fonction des catégories socio-professionnelles et des zones géographiques, avec certains secteurs dans lesquels des emplois sont créés, alors que du chômage apparaît dans d'autres.

En utilisant une approche descriptive dans laquelle ils comparent les caractéristiques des travailleurs frontaliers et celles des chômeurs, à Genève, Kempeneers et Flückiger (2012) constatent que les deux groupes sont très dissemblables et que seul un travailleur frontalier sur dix pourrait éventuellement être remplacé par un chômeur local. Péciat et Weber (2016) ont réalisé une analyse comparable pour le canton de Neuchâtel et parviennent eux aussi à la conclusion que chômeurs locaux et travailleurs frontaliers sont difficilement substituables. Par une analyse économétrique visant à identifier des effets causaux, Weber *et al.* (2018) ne mettent en évidence aucun effet du nombre de frontaliers sur le chômage. À l'inverse, le chômage semble impacter les travailleurs frontaliers : une réduction du nombre de chômeurs attire un plus grand nombre de travailleurs frontaliers.

Conclusions

Les travailleurs frontaliers en Suisse sont considérés comme une menace par une frange significative de la population locale. Toutefois, il existe un décalage important entre l'opinion publique parfois très virulente et les conclusions des analyses scientifiques réalisées dans ce domaine. Les résultats de ces analyses ne font en effet apparaître que des impacts limités, voire imperceptibles. Ces deux positions semblent opposées et difficilement réconciliables. Mais il existe sans doute des motifs qui pourraient expliquer en partie les divergences.

Du côté des résultats scientifiques, il faut concéder que toute analyse dépend évidemment de la qualité des données à disposition. Pour pouvoir appréhender la problématique du travail frontalier, il faudrait idéalement disposer d'une base de données exhaustive, permettant de suivre les individus dans le temps, et connaître les relations entre les individus. Avec les données existantes, il est possible que des phénomènes de surqualification et de népotisme restent difficiles à identifier. Concernant l'opinion publique,

il est envisageable que des cas emblématiques et fortement médiatisés exercent une influence considérable, bien qu'ils représentent, sans doute, des exceptions plutôt que la norme. Des recherches supplémentaires semblent ainsi nécessaires et utiles pour tenter de clarifier ce débat.

Références

- BEERLI A. & PERI G. (2017), "The labor market effects of opening the border: New evidence from Switzerland", *KOF Working Papers*, n°431.
- DAMETTE O., FROMENTIN V. & SALESINA M. (2020), "Cross-border dynamics of employment: Examining Luxembourg's financial cluster", *Borders in Perspective – UniGR-CBS*, cahier thématique 3, pp. 65-78.
- DUMEIGNIL C., LESJUEUR J. & SABATIER M. (2018), *Determinants of cross-border labour mobility: A comparison between Luxembourg and Switzerland*, Mimeo, Université Savoie Mont Blanc.
- FAVRE S., LALIVE R. & ZWEIMÜLLER J. (2013), « Les effets d'éviction restent faibles sur le marché suisse de l'emploi », *La Vie Économique, Revue de politique économique* 6-2013.
- FLÜCKIGER Y., FERRO LUZZI G., GRAF R., WOLF T. & ORTEGA B. (2012), *Main-d'œuvre frontalière et pratiques d'embauche sur le marché du travail genevois*, rapport de l'Observatoire universitaire de l'emploi, Université de Genève.
- HEATH A. & RICHARDS L. (2019), "How do Europeans differ in their attitudes to immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03 – 2016/17", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n°222, Paris, OECD Publishing.
- KEMPENEERS P. & FLÜCKIGER Y. (2012), *Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi*, Observatoire universitaire de l'emploi, Université de Genève.
- LOSA F., BIGOTTA M. & GONZALEZ O. (2014), *La libre circulation : joie ou douleur, étude des effets sur le marché du travail suisse de l'abolition de la priorité à l'emploi accordée aux travailleurs indigènes*, Office de la statistique.
- LUCASSEN L. (2005), *The Immigrant Threat – The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, University of Illinois Press.
- PÉCLAT M. & WEBER S. (2016), *Chômeurs et travailleurs frontaliers sur le marché neuchâtelois du travail*, Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel.
- PIERRARD O. (2008), "Commuters, residents and job competition", *Regional Science and Urban Economics* 38(6), pp. 565-577.
- PIGERON I. & WILLE C. (2019), « Le travail frontalier au Luxembourg et en Suisse : similitudes, différences et défis communs », *Borders in Perspective – UniGR-CBS*, cahier thématique 2, pp. 163-165.
- WEBER S., FERRO LUZZI G. & RAMIREZ J. (2018), "Do cross-border workers cause unemployment in the host country? The case of Switzerland", *Espace populations sociétés* 2017/3, pp. 1-29.
- WILLE C. (2012), « Nous et les autres. La perception des frontaliers au Luxembourg », dans BELKACEM R. & PIGERON-PIROTH I. (eds), *Le travail frontalier : pratiques, enjeux et perspectives*, Nancy, Éditions universitaires de Lorraine, pp. 151-163.

PI 13269

Présentation à la commission ad hoc du
personnel – PL 13269
20 octobre 2023



Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
Office du personnel de l'Etat

20/10/2023 - Page 1

PROCÉDURE DE RECRUTEMENT DE L'ÉTAT

20/10/2023 - Page 2

Collaboration avec l'office cantonal de l'emploi

- Base juridique:
 - Extrait de procès-verbal du Conseil d'Etat du 7 mai 2014 (Aigle 3406-2014)
 - Directive transversale EGE-03-03_v5 du 13.10.2014
- Périmètre d'application: tout poste vacant au sein de l'Etat, des institutions de droit public et des entités subventionnées (auxiliaire, fixe, agent spécialisé)
- Objectif: donner un accès prioritaire aux demandeurs d'emploi inscrits à l'OCE

20/10/2023 - Page 3

Procédure

1. Tout poste vacant doit faire l'objet d'une annonce à l'OCE de la part du recruteur 10 jours ouvrables avant sa publication.
2. L'OCE vérifie si des demandeurs d'emploi correspondant au profil recherché sont disponibles.
 - Si ce n'est pas le cas, notification dans les 5 jours et publication de l'annonce.
 - Si c'est le cas, l'OCE assigne au maximum 5 demandeurs d'emploi et communique leurs noms au recruteur.
3. Si le recruteur estime que certains dossiers ne correspondent pas au profil recherché, une décision est prise en concertation avec l'OCE, qui peut alors soumettre une nouvelle liste d'assignments.

20/10/2023 - Page 4

Procédure - suite

4. Les candidats assignés par l'OCE qui correspondent au profil recherché sont obligatoirement reçus par le service recruteur.
5. A compétences équivalentes, la préférence est donnée aux candidats présentés par l'OCE.
6. A l'issue du processus, le recruteur informe l'OCE de la suite donnée aux candidatures proposées par celui-ci.
 - Le recruteur donne obligatoirement et de manière circonstanciée une appréciation des candidatures soumises par l'OCE.
 - Un questionnaire est envoyé aux candidats proposés par l'OCE concernant le déroulement du recrutement.

20/10/2023 - Page 5

Document à retourner à l'OCE



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'économie et de l'emploi
Office cantonal de l'emploi

ASSIGNATION - LISTE RECAPITULATIVE

Document à compléter puis à retourner (courriel - courrier) à l'attention de XXX
Contact : +41 22 XXX XX XX – XXX.XXX@etat.ge.ch

Intitulé du poste

N° de l'emploi

Entreprise

Le poste reste vacant ?

XXX
XXX
XXX
<input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON

N°	Assuré(e)	L'assuré/e a pris contact ?		L'assuré/e a été reçu/e ?		L'assuré/e est engagé/e ?		Commentaires et motifs du non-engagement
		OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	
(\$)	XXX XXX	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	XXX

La personne engagée sur ce poste était-elle en emploi ?	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
Si oui, dans le secteur privé ou public :	<input type="checkbox"/> Privé	<input type="checkbox"/> Public
La personne engagée était-elle connue de vos services ?	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
Avez-vous dû faire une demande de permis de travail pour la personne engagée ?	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non

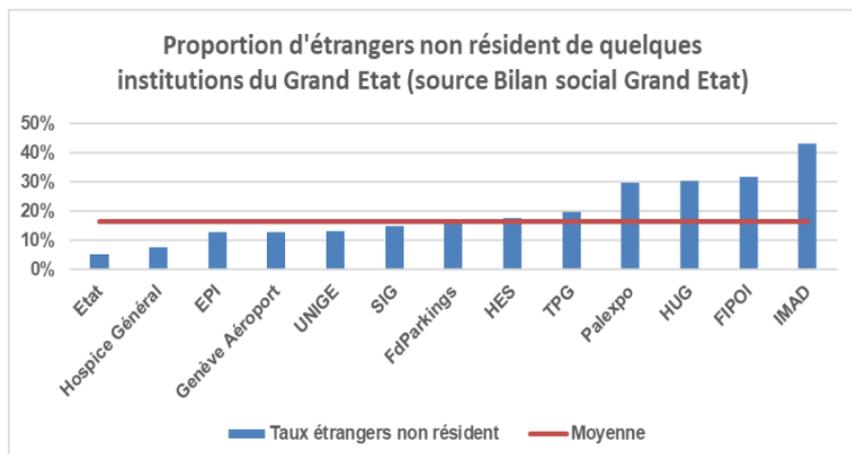
20/10/2023 - Page 6

PERSONNEL ÉTRANGER NON RÉSIDENT

20/10/2023 - Page 7

Personnel étranger non résident - statistiques sur la situation actuelle

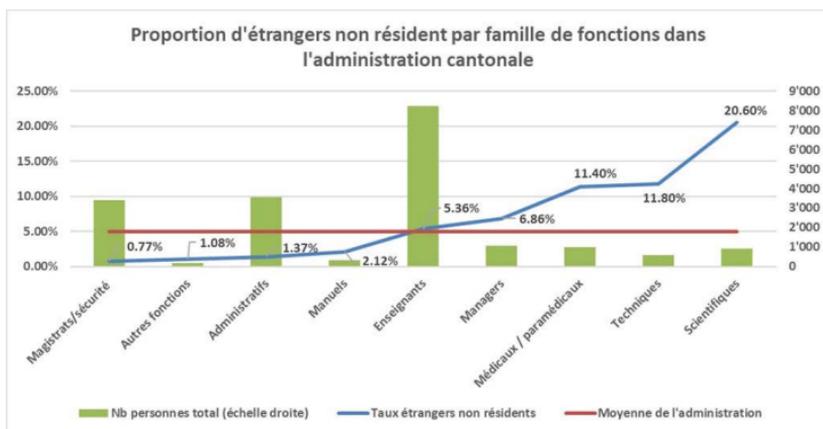
Vue d'ensemble dans le grand Etat



20/10/2023 - Page 8

Personnel étranger non résident - statistiques sur la situation actuelle

Analyse par famille de fonction dans l'administration cantonale

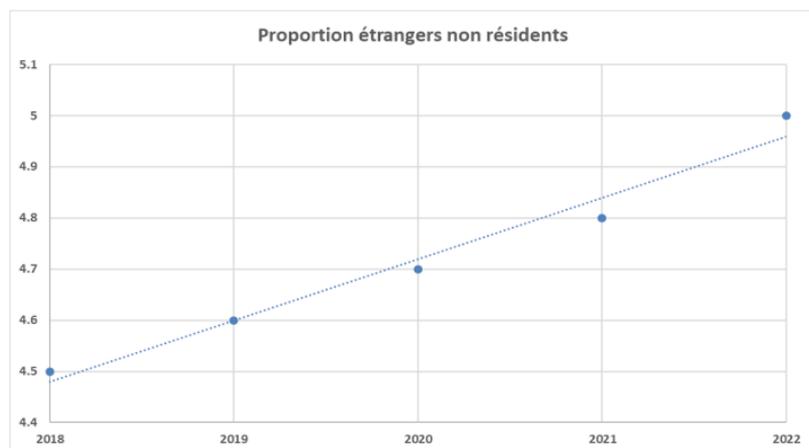


Source: OPE au 31.12.2022, périmètre bilan social de l'administration cantonale

20/10/2023 - Page 9

Personnel étranger non résident - statistiques sur la situation actuelle

Dynamique d'évolution



Source: Bilan social administration cantonale et analyse OPE

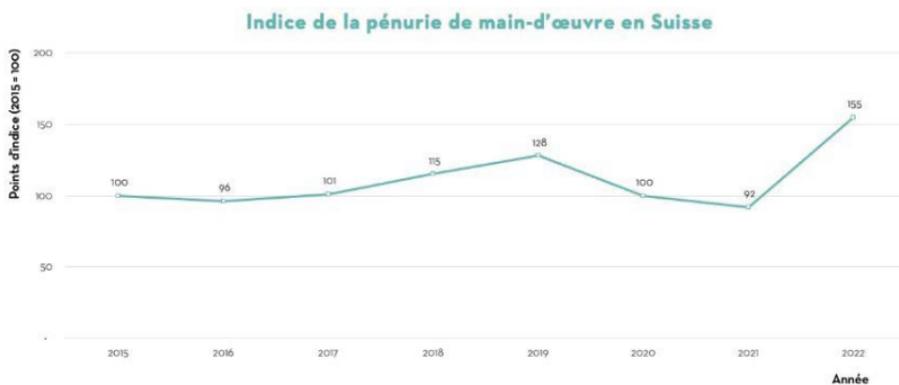
20/10/2023 - Page 10

PÉNURIE DE MAIN D'OEUVRE

20/10/2023 - Page 11

Pénurie de main d'œuvre

Situation en Suisse en 2022



Source: Adecco, Indice de la pénurie de main d'œuvre en Suisse en 2022

20/10/2023 - Page 12

Pénurie de main d'œuvre

Situation en Suisse en 2022

TOP 5 DU CLASSEMENT, SUISSE ENTIÈRE		
1	Professionnels/-elles de santé	
2	Développeurs/-euses et analystes de logiciels et d'applications informatiques	
3	Professionnels/-elles de l'ingénierie et assimilés/-ées	
4	Conducteurs/-trices de travaux, contremaîtres et responsables de production	
5	Polymécaniciens/-ennes, mécaniciens/-ennes de production, mécaniciens/-ennes de machines et machinistes	
5 PROFESSIONS EN FIN DE CLASSEMENT, SUISSE ENTIÈRE		
1	Personnel auxiliaire, professionnels/-elles de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche	
2	Cadres	
3	Personnel de bureau et de secrétariat général et autre personnel de bureau	
4	Métiers des sciences sociales et de la culture	
5	Métiers du domaine des services à la personne	

Source: Adecco, Indice de la pénurie de main d'œuvre en Suisse en 2022

20/10/2023 - Page 13

Pénurie de main d'œuvre

Situation dans les autres cantons:

- La ville de Zurich et le canton du Tessin font face à une importante pénurie de personnel dans le secteur de l'administration publique.
- Au Tessin, entre 200 et 240 personnes quittent l'administration publique chaque année et une centaine de postes restent vacants.

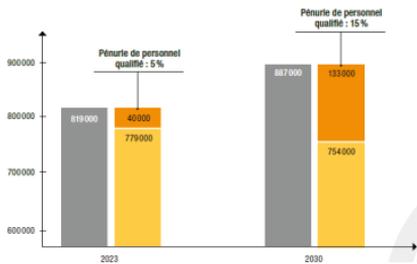
Perspectives:

- Selon divers estimations environ 500'000 travailleurs viendraient à manquer à l'horizon 2030 en Suisse, dont 133'000 dans le secteur public.

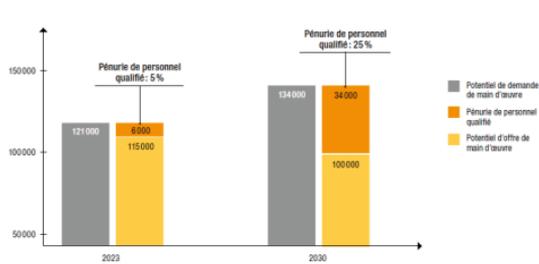
20/10/2023 - Page 14

Pénurie de main d'œuvre

Pénurie de personnel qualifié dans le secteur public



Pénurie de personnel qualifié dans l'administration publique



Source: PwC (2023) "Pénurie de personnel qualifié dans le secteur public"

Pénurie au sein des départements de l'Etat de Genève

Métiers touchés par la pénurie:

- Cadres supérieurs avec fonction de management
- Métiers techniques dans l'ingénierie
- Informatique
- Métiers exercés dans des conditions difficiles: ex. détention, protection de l'adulte, inspection, etc.
- Domaine de l'expertise fiscale
- Médecine du travail/scolaire
- Enseignement spécialisé
- Urbaniste

Professions réglementées

Une profession est réglementée lorsque l'exercice d'une activité professionnelle en Suisse est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées.

En Suisse, il existe une liste officielle des professions réglementées notamment dans les domaines de la santé, la pédagogie, le travail social et les domaines technique et juridique (p.ex: architecte, ingénieur civil et ingénieure civile, infirmier et infirmière, assistant social et assistante sociale, juriste avec brevet d'avocat, etc.).

L'Etat ne peut pas se charger de former des gens pour ces professions. Ce sont des formations dispensées uniquement par les universités, hautes écoles, etc.

20/10/2023 - Page 17

Pénurie dans les professions réglementées

Fonction d'intervenant et intervenante en protection de l'adulte:

- Forte pénurie de main d'œuvre (expérimentée ou sortant de HES)
- Titre requis : bachelor HES-SO en travail social avec orientation en service social ou en éducation sociale ou titre universitaire (psychologie, sociologie, droit ou sciences de l'éducation)
- Suivi d'un CAS en curatelle d'adulte pour les personnes engagées

Fonction d'infirmier et infirmière

- A Genève, pour la 1^{ère} fois depuis 2018, le nombre d'étudiants et d'étudiantes est en baisse. Les admissions sont aussi en baisse par rapport à 2021-2022. La tendance pour 2023-2024 est identique.

HEDS/Année	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23
Etudiants-tes filière infirmière	446	471	507	511	541	527
Admissions en 1 ^{ère} année	173	179	185	184	208	203

20/10/2023 - Page 18

Conséquences possibles du PL 13269

- Cela fait peser sur les employeurs la responsabilité de la formation y compris pour la formation de base (les personnes sans qualification étant sur représentées dans la population au chômage).
- La formation s'inscrit sur un temps long. Exemple : création d'un nouveau CFC : entre la décision et les premiers diplômés, il se passe 9 à 10 ans.
- L'Etat ne peut pas dispenser certaines formations (professions réglementées).
- Les recrutements vont prendre nettement plus de temps à finaliser (plusieurs publications de l'offre par exemple, puisque le bassin de recrutement sera moins large).

20/10/2023 - Page 19

Conséquences possibles du PL 13269

- Le taux de vacance de postes va augmenter car d'une part il faudra dédier du temps à former des personnes non formées et d'autre part il faudra aussi former des personnes en interne pour former les chômeurs.
- Il y aura donc moins de personnes dédiées à fournir les prestations au public (car occupées à former et recruter) ou alors il faudra augmenter les effectifs.
- Donc aussi ralentissement, par exemple dans la rentrée des revenus fiscaux cantonaux, car moins de ressources disponibles pour cet objectif.
- Des pratiques de détournement pourraient se mettre en place (portage par des sociétés de service), avec une précarisation des personnes concernées et un surcoût pour l'Etat.

20/10/2023 - Page 20

Présentation relative au PL 13269 et M 2894

Présentation à la commission ad hoc du
personnel
8 décembre 2023



Contexte

Collaboration avec l'office cantonal de l'emploi

- Pour tout poste vacant au sein de l'Etat, des institutions de droit public et des entités subventionnées, la priorité est donnée aux demandeurs d'emploi inscrits à l'OCE.

Personnel étranger non résident

- Parmi les institutions du Grand Etat, l'administration cantonale compte la proportion la plus faible (5%) de frontaliers étrangers.
- Les 3 familles de fonctions avec plus de 10% de frontaliers étrangers: médical (11.4%), technique (11.8%) et scientifique (20.6%).
- Dynamique d'évolution: la proportion d'étrangers non-résidents suit une hausse de l'ordre de 0.12% par an.

Contexte

Pénurie de main d'œuvre

- L'indice de la pénurie de main d'œuvre en Suisse en 2022 a atteint de nouveaux sommets.
- Les 5 catégories professionnelles les plus touchées: santé, informatique, ingénierie, conduite de travaux et mécanique.
- D'autres administrations en Suisse sont déjà touchées par la pénurie: la ville de Zurich et le canton du Tessin.
- A l'horizon 2030, 133'000 travailleuses et travailleurs qualifiés viendraient à manquer dans le secteur public suisse dont 34'000 dans le secteur de l'administration publique.

11/12/2023 - Page 3

Contexte

Professions réglementées

- Une profession est réglementée lorsque l'exercice d'une activité professionnelle en Suisse est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées.
- L'Etat ne peut pas se charger de former des gens pour ces professions. Ce sont des formations dispensées uniquement par les universités, hautes écoles, etc.

Pénurie dans les professions réglementées:

- Fonction d'intervenante et intervenant en protection de l'adulte et fonction d'infirmière et infirmier.

11/12/2023 - Page 4

Evaluation du PL 13269 et du M 2894

- Projet de loi: incompatibilité avec les droits européen et fédéral.
- Motion: il existe déjà une directive.
- Problèmes liés à la formation (personnes sans qualification sur représentées dans la population au chômage) + ralentissement de l'administration si elle doit se mettre à former au lieu d'embaucher des gens qualifiés.
- Pénurie de personnel:
 - Les offices mentionnés dans l'exposé des motifs de la motion 2894 sont ceux dans lesquels on retrouve les corps de métiers sujet à la pénurie.
 - Lien entre frontaliers et chômage: plusieurs recherches démontrent que l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) n'a pas eu un impact significatif sur le chômage.

11/12/2023 - Page 5

Merci de votre attention

Date de dépôt : 5 mars 2024

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Lionel Dugerdil

L'économie genevoise est dynamique et emploie de nombreux travailleurs frontaliers. Le projet de loi 13269 n'est pas dirigé contre des personnes qui contribuent à faire fonctionner notre économie, mais a comme objectif d'éviter la substitution de travailleurs suisses et étrangers domiciliés sur le territoire cantonal par d'autres travailleurs au bénéfice d'un traité international.

Si l'économie doit pouvoir recruter les travailleurs dont elle a besoin, ces facilités d'embauche ne devraient pas être détournées de leur objectif initial et conduire à l'exclusion de catégories entières de travailleurs de notre marché du travail. Malgré la solidité de notre économie, chacun dans son entourage connaît des personnes qui expérimentent des difficultés à réintégrer le marché du travail car, dit-on, elles seraient trop « âgées ». De l'autre côté de la pyramide des âges, de nombreux jeunes connaissent des difficultés à décrocher un premier emploi, faute d'expérience pratique.

Le dynamisme de l'économie genevoise ne doit pas faire oublier que le taux de chômage genevois reste important. D'après la méthode de calcul OIT/BIT, largement utilisée dans d'autres pays, le taux de chômage genevois dépasse celui des régions de France voisine. Cette triste réalité pousse des personnes vers l'aide sociale, alors qu'elles seraient tout à fait aptes à travailler si quelqu'un leur en donnait l'opportunité. Rappelons que Genève connaît le 2^e taux d'aide sociale le plus élevé du pays.

En tant que grand employeur, l'Etat a un rôle de modèle vis-à-vis des autres employeurs. La population attend du grand Etat qu'il contrebalance le recours parfois excessif à l'embauche de personnes venant de l'extérieur, alors que des talents se trouvent à portée de main parmi les habitants du canton.

L'aspect novateur et positif inclus dans le projet de loi est celui de la formation. En effet, plutôt que de recourir à la solution de facilité d'engager une personne venant de l'extérieur parce qu'elle peut occuper précisément un poste, le projet de loi mise sur la formation par l'employeur du candidat le plus apte à réussir la formation nécessaire pour occuper le poste. Parfois, une petite

mise à niveau ou une réactualisation des connaissances permet à une personne d'occuper un poste.

Voter ce projet de loi est au final un acte solidaire envers de nombreuses personnes domiciliées à Genève à la recherche d'un emploi. Pour la collectivité dans son ensemble, il se traduira par une diminution des dépenses sociales et évitera que Genève occupe dans les statistiques fédérales notamment les dernières ou avant-dernières places.

Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à revoir vos positions et à soutenir le projet de loi.

Date de dépôt : 27 février 2024

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de François Baertschi

Le MCG a demandé à plusieurs reprises depuis 2005 des moratoires à l'embauche de travailleurs frontaliers. C'est donc tout naturellement que nous avons cosigné et soutenu ce projet de loi. Nous pensions que les travaux en commission allaient permettre un travail sérieux sur ce projet de loi avec des amendements pour affiner la proposition initiale et lui donner certaines nuances nécessaires.

Ce fut la douche froide puisque l'entrée en matière a été refusée par une majorité de la commission, gauche et droite réunies. Il nous a été impossible de faire des propositions utiles d'amendements afin d'améliorer ce projet de loi et de trouver une majorité.

Une fois de plus, nous assistons au dogmatisme des partisans de l'ouverture des frontières sur le marché de l'emploi face à une pression phénoménale des travailleurs frontaliers débordant de toutes les régions de France.

Au printemps 2023, le MCG a déposé une initiative demandant de limiter l'engagement à l'Etat des détenteurs de permis G (frontaliers) dans les postes stratégiques et sensibles. De manière inacceptable, le Conseil d'Etat a invalidé notre initiative et nous sommes allés devant les tribunaux pour contester cette décision inique.

Il est factuellement faux d'indiquer comme le fait le Conseil d'Etat que les accords de libre circulation avec l'Union européenne nous contraignent d'accueillir sans limite des travailleurs frontaliers. En effet, il est prévu une exception pour les emplois publics dans ces fameux accords bilatéraux (ALCP).

Et ceci la France l'a bien compris, elle qui interdit très largement les emplois publics aux personnes qui ne disposent pas de la nationalité française.

Autre preuve que cela est possible : le Tessin n'engage pas des travailleurs frontaliers à l'Etat comme le fait le canton de Genève, ce qu'a été contrainte de reconnaître la conseillère d'Etat Nathalie Fontanet durant les travaux en commission. Nous pouvons donc agir pour réduire le nombre de frontaliers à

l'Etat. Si nous le voulons. Encore faut-il le vouloir et ne pas se cacher derrière de faux arguments.

Etudier un moratoire des embauches à l'Etat de permis G est possible, au minimum dans certaines fonctions. Mieux, le MCG propose d'aller plus loin en décidant de mesures définitives parce que le problème n'est pas temporaire mais structurel.

En lien avec l'afflux de frontaliers, nous constatons également de nombreuses carences à Genève au niveau de la formation.

Lors des débats consacrés au budget 2024, le groupe MCG a déposé un amendement pour augmenter de manière rapide la formation, or la majorité du Grand Conseil a rejeté cette proposition ; il ne convient donc pas de leur reprocher de ne pas aller en direction d'une augmentation des moyens en faveur de la formation. Et nous devons aller encore beaucoup plus loin.

Le groupe MCG est conscient qu'il faut donner la possibilité aux jeunes de se former au moyen d'une politique active en termes de formation. En ce sens, il espère que les députés des groupes qui défendent le principe d'une augmentation des moyens pour la formation suivront le groupe MCG dans les propositions qui seront prochainement formulées.

De manière plus générale, ce qui manque à Genève et en Suisse c'est la volonté politique mais surtout le courage.

En 2024, Genève gaspille ses talents et va chercher sans intelligence un nombre excessif de frontaliers. Et si rien n'est fait, la situation ne peut que se dégrader.

Genève doit arrêter de mener la politique de l'autruche.

C'est pourquoi nous vous demandons de voter l'entrée en matière de ce projet de loi.