

Date de dépôt : 8 juin 2022

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la pétition : Stop au harcèlement des personnes au chômage !

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 9 décembre 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

Malgré le contexte de crise sanitaire qui restreint drastiquement les chances de retrouver un emploi, les personnes qui doivent recourir au chômage subissent un harcèlement administratif indigne. Alors que depuis le 18 janvier 2021 les commerces non essentiels, les cafés et restaurants, les activités culturelles et sportives sont fermés sur décision des autorités, nombre de chômeurs et chômeuses sont tenu-e-s de produire des recherches d'emplois et risquent de subir des pénalités pour ne pas présenter un nombre suffisant de ces recherches.

Suspendre l'obligation de rechercher un emploi pour les sans-emploi des branches fermées

Il est absurde d'exiger d'un-e serveur-euse ou d'un-e employé-e de cuisine de produire des recherches d'emplois alors que les cafés-restaurants sont fermés !

Il est absurde d'exiger d'un-e vendeur-euse de produire des recherches d'emplois alors que les commerces non essentiels sont fermés !

Il est absurde d'exiger d'un-e employé-e des secteurs culturels et de loisirs de produire des recherches d'emplois alors que théâtres, cinémas, salles de concerts, fitness, etc., sont fermés !

Il est absurde d'exiger d'un-e employé-e de secteurs qui marchent au ralenti (hôtels, etc.) de produire des recherches d'emplois alors que ces secteurs marchent au ralenti.

Pénaliser les personnes au chômage est une atteinte à leur revenu et à leur dignité

Cela s'est déjà produit lors du premier confinement et risque de se reproduire. Des chômeurs et des chômeuses ont subi des suspensions au motif de recherches d'emplois insuffisantes ou remises en retard. Ces suspensions vont de 3 à 9 jours ouvrables, soit presque deux semaines de retenues d'indemnités pour une première fois et augmentent si la situation se reproduit, pouvant aller jusqu'à l'interruption complète du droit au chômage.

Deux semaines voire plus sans revenu, alors que la crise sanitaire bat son plein et que des secteurs entiers sont fermés sur décisions des autorités, cela a un impact dévastateur sur les finances gravement fragilisées de ces personnes qui doivent déjà composer avec une baisse de revenu de 20 à 30%. Cela porte atteinte aussi à la dignité. Cette situation est indécente. Pourtant, tant que les autorités ne décident pas de suspendre les sanctions et pénalités, cela se reproduit.

Contrôler et punir plutôt qu'aider et soutenir, cela doit cesser !

La politique menée par l'office cantonal de l'emploi genevois se focalise depuis plusieurs années sur une logique de contrôle strict basée sur le principe que tout chômeur-euse est un-e fraudeur-euse potentiel-le. Pour conséquence, les rapports avec l'OCE sont désormais largement perçus par les personnes au chômage comme une épreuve de plus à subir pendant une période déjà difficile.

Lorsque les preuves de recherches fournies sont jugées insuffisantes, les assuré-e-s ne sont pas entendu-e-s et les pénalités sont prononcées de façon automatique. Le seul moyen de s'expliquer passe alors par une démarche formelle d'opposition à la décision. Mais combien de personnes renoncent à cette démarche parce qu'elles se sentent impuissantes et pensent n'avoir aucun poids face à l'administration ?

Prolonger les délais-cadres et la durée des indemnités

Alors qu'au mois de mars 2020 le Conseil fédéral a accordé une prolongation des délais-cadres d'indemnisation de 6 mois dès l'entrée en

vigueur du confinement, cette fois il a décidé de prendre son temps pour demander au Parlement de se prononcer au mois de mars 2021 et pour une prolongation de 3 mois au lieu de 6. Or, la prolongation de 6 mois est indispensable et urgente. Pour soutenir les sans-emploi, elle doit prendre effet immédiatement, comme cela est le cas pour les aides en faveur des entreprises.

Nos demandes

Les signataires de cette pétition demandent :

- que l'assurance-chômage et les services qui s'occupent de sans-emploi soient un outil au service de la population et cessent d'enfoncer les personnes en recherche d'emploi ;*
- que les autorités suspendent l'obligation de produire des recherches d'emplois lors des confinements et fermetures de branches ;*
- que les autorités renoncent à prononcer des suspensions d'indemnités lors des confinements et fermetures de branches ;*
- la prolongation immédiate de 6 mois de la durée des indemnités et des délais-cadres pour toutes les personnes au chômage.*

N.B. 87 signatures¹

SIT

*Syndicat interprofessionnel de
travailleuses et travailleurs*

M^{me} Manuela Cattani

Co-secrétaire générale

16, rue des Chaudronniers

CP 3287

1211 Genève

¹ *Pour information, une lettre ouverte à M. Poggia reprenant le même texte que celui de la pétition a recueilli 4374 signatures en ligne.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Préambule

En date du 26 mars 2021, une motion intitulée « Stop à la pandémie des sanctions à l'office cantonal de l'emploi, pour un confinement des pénalités ! » a été renvoyée au Conseil d'Etat par le Grand Conseil de la République et canton de Genève, invitant le Conseil d'Etat à :

- adapter les exigences de l'office cantonal de l'emploi (OCE) en matière d'obligation de production de recherches d'emploi aux réalités économiques et sanitaires et à suspendre l'obligation de recherche tant que le canton subit la pandémie;
- annuler avec effet rétroactif et remboursement, le cas échéant, les sanctions et pénalités infligées par l'OCE depuis le début de la crise sanitaire qui peuvent être, directement ou indirectement, liées à celle-ci;
- tout mettre en œuvre pour changer la politique de l'OCE qui consiste à contrôler et punir avant d'aider et soutenir;
- demander au Conseil fédéral de prolonger de 6 mois la durée des indemnités et délais-cadres pour toutes les personnes au chômage.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat a répondu à ladite motion dans un rapport déposé le 22 septembre 2021, dont le Grand Conseil a pris acte le 8 octobre 2021 (M 2744-A), et que la présente pétition vise les mêmes objets, il y est ici fait renvoi.

1. Que l'assurance-chômage et les services qui s'occupent de sans-emploi soient un outil au service de la population et cessent d'enfoncer les personnes en recherche d'emploi

Conformément au droit fédéral, l'OCE a pour mission de conseiller et soutenir les demandeuses et demandeurs d'emploi dans leurs recherches, de veiller au respect de leurs obligations légales, de favoriser leur réinsertion rapide et durable sur le marché de l'emploi, et de mettre en place des mesures de marché du travail afin de prévenir le chômage imminent et combattre le chômage existant. Ces différentes activités font l'objet d'un contrôle qualitatif de la part de la direction de l'OCE et d'une révision annuelle du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

En sa qualité d'organe d'exécution cantonal, l'OCE doit appliquer les directives fédérales. La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (LACI; RS 837.0), oblige notamment les autorités cantonales d'exécution à suspendre le droit des

personnes assurées à l'indemnité chômage en cas de non-respect de leurs obligations.

Si l'OCE a bien l'obligation de contrôler le respect des prescriptions légales par les personnes assurées, il ne cherche en aucun cas à les punir ou à précariser leur situation financière.

Au contraire, conscient de l'impact financier parfois très lourd des sanctions pour les personnes assurées, l'OCE, sous l'impulsion du département de l'économie et de l'emploi (DEE), tente désormais de limiter les sanctions prononcées, tant dans leur nombre que dans leur quotité, par la mise en place de mesures préventives. A titre d'exemple, bien qu'il ne soit pas nécessaire d'entendre une personne assurée avant de prononcer une sanction à son encontre conformément à l'article 42 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA; RS 830.1), l'OCE avait jusqu'ici pour pratique de permettre à celle-ci d'exercer son droit d'être entendue pour tout manquement pouvant donner lieu à une sanction lourde. Depuis le 1^{er} juillet 2021, l'OCE a élargi cette pratique, à la demande du DEE, à tous les manquements.

Lorsqu'une personne exerce son droit d'être entendue, cela signifie que soit la sanction n'est pas prononcée – parce que la personne a pu avancer un juste motif – soit elle l'est mais peut encore faire l'objet d'une opposition. Après quelques mois de mise en œuvre, l'OCE a constaté que les demandeuses et demandeurs d'emploi font usage du droit d'être entendus dans près de 50% des cas. Si l'exercice du droit d'être entendu a eu un effet modeste, à court terme, sur le nombre de sanctions prononcées, il ressort néanmoins que le taux d'opposition a chuté de 30%. A long terme, un effet sur la répétition des sanctions pourrait ainsi se dessiner.

En parallèle à cette mesure, l'OCE a également continué de mener des actions de communication régulières par le biais des associations professionnelles et des réseaux sociaux pour rappeler aux personnes licenciées leur obligation de rechercher un emploi durant le délai de congé. Conscient que la sanction pour recherches d'emploi avant chômage insuffisantes représente l'une des sanctions les plus prononcées, le DEE travaille actuellement – en collaboration avec des représentants patronaux, syndicaux et étatiques au sein du conseil de surveillance du marché de l'emploi – à la mise sur pied d'un projet concret visant à intégrer aux lettres de licenciement une information à l'attention des personnes licenciées leur rappelant cette obligation.

L'OCE a en outre envoyé aux demandeuses et demandeurs d'emploi, depuis le mois d'août 2021, plus de 100 000 SMS et 100 000 courriels de

rappel de rendez-vous, et plus de 55 000 courriels de rappels de documents à fournir 5 jours avant la fin du délai. Ce dernier chiffre a diminué de moitié entre septembre 2021 et mars 2022 dans la mesure où, après avoir reçu un premier rappel, les personnes concernées transmettent les documents en avance les mois suivants.

Pour compléter ces mesures, le DEE a mandaté un professeur de l'Université de Genève pour mener une analyse, à la fois quantitative et qualitative, des décisions de sanctions et d'inaptitude au placement rendues par l'OCE en 2019, 2020 et 2021. Cette étude a pour objectif d'identifier le(s) profil(s) des personnes multisanctionnées afin de déterminer les mesures de prévention qui pourraient être mises en œuvre en amont pour limiter ces situations.

En parallèle à ces différentes mesures, l'OCE a mis en place les outils ciblés suivants :

- depuis le 1^{er} juillet 2021 : le bonus employabilité, ayant pour objectif de renforcer l'engagement et la formation des personnes à la recherche d'un emploi par l'octroi d'un bonus de 4 000 francs aux entreprises recrutant dans le cadre d'une allocation d'initiation au travail (AIT);
- durant l'été 2021 : une action rapide dans le domaine de l'hôtellerie et la restauration pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre dans ces secteurs, consistant à sélectionner des dossiers répondant aux besoins pour les transmettre aux associations en recherche de collaborateurs. Cette action a démontré une collaboration renforcée, une sélection de dossiers de qualité et un taux de réinsertion au moins deux fois plus élevé (16,7%) que la moyenne de la branche (situé aux alentours de 7%);
- depuis septembre 2021 : la mesure Level+, ayant pour objectif de renforcer l'employabilité, l'attractivité, la visibilité et l'emploi des personnes de plus de 50 ans. Depuis le début de la mesure, 145 personnes ont pu en bénéficier, et 35% d'entre elles ont retrouvé un emploi dans les 3 mois suivant la mesure;
- depuis le 1^{er} mars 2022 : la mise sur pied d'un projet-pilote permettant l'engagement en emploi de solidarité (EDS) de personnes en fin de droit de chômage et/ou à l'aide sociale financière en vue de l'obtention d'une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) d'aide en soins et accompagnement (ASA). Une première volée de 13 personnes a débuté auprès de différents établissements médico-sociaux et établissements accueillant des personnes en situation de handicap du canton;
- depuis le 1^{er} mars 2022 : l'espace No limIT, permettant de renforcer les compétences et l'autonomie des personnes dans l'utilisation des outils

numériques et d'améliorer l'efficacité de leurs démarches administratives et recherches d'emploi. Un espace dédié et équipé a été mis en place au sein des locaux de l'OCE avec un guichet pour répondre aux besoins immédiats et des ateliers pratiques. Depuis le début de la mesure, plus de 700 personnes y ont participé.

Le DEE continue ainsi d'analyser concrètement les mesures et exigences fédérales sous l'angle de leur efficacité à remplir la mission de l'OCE, ainsi que sous celui de leur proportionnalité et de leur impact sur l'ensemble du dispositif social cantonal, et met tout en œuvre pour soutenir les demandeuses et demandeurs d'emploi dans le but de favoriser leur réinsertion rapide, et surtout durable, sur le marché de l'emploi.

2. Que les autorités suspendent l'obligation de produire des recherches d'emploi lors des confinements et fermetures de branches

Dès le début de la pandémie, à savoir le 16 mars 2020, l'OCE a adapté son organisation en fonction de la situation particulière dans laquelle se trouvaient les personnes assurées. Les mesures d'urgence décidées à cet effet à Genève par l'OCE ont été reprises pour la plupart par le SECO pour les généraliser aux autres cantons.

En matière de recherche d'emploi, l'OCE a immédiatement assoupli les exigences de la manière suivante :

- aucune recherche d'emploi n'était exigée dès le 16 mars 2020 et jusqu'à fin avril 2020;
- pour le mois de mai 2020, 3 recherches étaient demandées;
- pour les mois de juin, juillet et août 2020, les assurés devaient entreprendre 5 démarches mensuellement.

En raison de la fin de l'ordonnance fédérale sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19), du 20 mars 2020 (RS 837.033; ci-après : ordonnance COVID-19) au 31 août 2020, les personnes assurées ont été informées du fait qu'elles devaient à nouveau effectuer 10 démarches par mois dès le 1^{er} septembre 2020.

Depuis le 1^{er} novembre 2020, dans le cadre des dispositions légales et réglementaires fédérales, et tenant compte des activités arrêtées sur décision des autorités depuis cette date, l'OCE a, en accord avec le SECO, assoupli une nouvelle fois la règle en matière de recherches d'emploi en fonction de l'évolution de la situation.

A ce jour, les règles applicables à Genève sont les suivantes :

- pour les secteurs d'activités fermés par décision des autorités et pour ceux particulièrement touchés par la pandémie, par exemple l'événementiel ou l'hôtellerie, 4 recherches par mois sont exigées;
- pour les intermittents, 2 recherches par mois sont demandées. Par ailleurs, de concert avec les représentants du secteur, décision a été prise de passer à 6 recherches par mois dès le 1^{er} juillet 2022;
- pour les autres secteurs, l'exigence de 10 recherches mensuelles est maintenue.

Attendu que toute l'économie n'était pas arrêtée et que des employeurs ont continué à recruter durant cette période, le maintien de l'obligation d'effectuer des démarches faisait sens. En effet, on ne peut renoncer à favoriser l'embauche des demandeuses et demandeurs d'emploi qui en ont la possibilité, ni à maintenir l'employabilité de celles et ceux qui devront subir une période de chômage prolongé en raison de la pandémie. Or, il est avéré que le maintien d'un minimum de recherches, dans son domaine d'activité et/ou dans d'autres domaines dans lesquels on peut faire valoir des compétences transversales, contribue grandement à rester proche du marché de l'emploi. Les recherches d'emploi permettent de maintenir et de développer le réseau de contacts, mais aussi d'élargir le champ de celles-ci au travers de compétences transverses.

On entend par recherche d'emploi : postulation à une offre d'emploi, contact téléphonique, visite à un employeur potentiel, prise de contact lors d'un événement, inscription dans une agence de placement, offre spontanée, sollicitation de son réseau et inscription sur des plateformes numériques dédiées à l'emploi.

L'OCE a déjà donné suite à cette demande en adaptant les exigences en matière de recherches personnelles d'emploi à la situation sanitaire et économique dès le début de la pandémie, et jusqu'à ce jour. Il reste attentif à l'évolution de la situation et adapte ses exigences de manière réaliste, tout en maintenant des conditions propices à la réinsertion sur le marché de l'emploi pour les personnes assurées, et en tenant compte des exigences du SECO.

3. Que les autorités renoncent à prononcer des suspensions d'indemnités lors des confinements et fermetures de branches

Il convient de rappeler que les services de l'OCE, à l'exception du service d'aide au retour à l'emploi (SARE), font partie d'un dispositif fédéral contraignant, financé par la Confédération, visant l'exécution par les cantons de la LACI, de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de

services, du 6 octobre 1989 (LSE; RS 823.11), et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI; RS 142.20).

L'OCE agit dès lors en tant qu'organe d'exécution cantonal et est soumis à la surveillance du SECO.

Les prescriptions de contrôle de chômage ainsi que les conditions de la suspension du droit à l'indemnité sont définies par la LACI, laquelle oblige les autorités cantonales d'exécution à suspendre le droit des personnes assurées à l'indemnité de chômage en cas de non-respect de leurs obligations.

Les autorités cantonales n'ont dès lors aucune marge de manœuvre pour décider de la non-application de sanctions, et donc du droit fédéral, que ce soit en période de pandémie ou pour un autre motif. Seul le SECO peut, par le biais d'une directive, suspendre le prononcé de sanctions pendant une période déterminée. C'est précisément ce qui a été fait, puisque pour la période du 16 mars au 31 août 2020, les exigences en matière de recherches d'emploi ont été examinées de manière globale en septembre 2020, cette période ayant été prise en compte comme une seule et unique période de contrôle, durant laquelle les demandeuses et demandeurs d'emploi ont pu faire valoir l'ensemble des recherches effectuées depuis le début de la pandémie.

4. La prolongation immédiate de 6 mois de la durée des indemnités et des délais-cadres pour toutes les personnes au chômage

Comme déjà expliqué dans le rapport à la motion M 2744, une telle décision relève de la compétence du Conseil fédéral et des Chambres fédérales (révision de la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, du 25 septembre 2020 (loi COVID-19; RS 818.102).

Cela étant, il y a lieu de rappeler que le 25 mars 2020, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance COVID-19, en ce sens que toutes les personnes assurées qui, en date du 1^{er} mars 2020, n'avaient pas encore épuisé leur droit aux indemnités journalières, ont perçu 120 indemnités journalières supplémentaires au maximum (soit pratiquement 6 mois) pendant toute la période de validité de ladite ordonnance. Par ailleurs, le délai-cadre d'indemnisation pour toutes les personnes qui avaient droit aux indemnités à partir du 1^{er} mars 2020 était prolongé à concurrence de la durée de validité de ladite ordonnance, soit jusqu'au 31 août 2020.

Enfin, le nombre d'indemnités journalières pour les personnes assurées éligibles a une nouvelle fois été augmenté de 66 jours (3 mois) par les Chambres fédérales pour les mois de mars, d'avril et de mai 2021.

Cette demande a donc été satisfaite, puisque depuis le début de la pandémie et le dépôt de la présente pétition, le Conseil fédéral a déjà par deux fois augmenté le nombre d'indemnités journalières de chômage.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA