



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ**

Institut de recherches sociologiques

Analyse quantitative et qualitative des décisions de sanctions et d'inaptitude au placement prononcées par l'OCE en 2019, 2020 et 2021

Dr. Pierre Kempeneers

Prof. Dr. Jean-Michel Bonvin

*Institut de recherches sociologiques (IRS)
Faculté des Sciences de la Société*

Mandat Département de l'économie et de l'emploi (DEE)

Avril 2023



Table des matières

Executive summary	6
1. Contexte et objectifs du mandat.....	8
2. Méthodologie	10
2.1. Construction de la base de données	10
2.2. Echantillon des demandeurs d'emploi	11
2.2.1. Taille de l'échantillon.....	11
2.2.2. Procédure d'échantillonnage	11
2.2.3. Accord sur la transmission de données	12
2.2.4. Contenu des entretiens individuels.....	12
3. Analyse quantitative	14
3.1. Nombre total de sanctions prononcées par catégorie de raison	17
3.1.1. Nombre de DE sanctionnés pour REI avant la période de chômage	17
3.1.2. Profil des DE sanctionnés pour REI avant la période de chômage.....	18
3.2. Nombre total de sanctions prononcées entre 2019 et 2021 par occurrences	19
3.2.1. Nombre de DE multi-sanctionnés (MS)	20
3.2.2. Profil des DE multi-sanctionnés	21
3.3. Nombre de décisions d'inaptitude au placement.....	22
3.3.1. Nombre de DE déclarés inaptes (DI) au placement	22
3.3.2. Profil des DE déclarés inaptes (DI) au placement	22
4. Analyse qualitative.....	23
4.1. Profil des répondants et motifs de sanction	23
4.2. Les sanctions et les décisions d'inaptitude au placement telles que vécues par les DE ...	24
5. Mesures de prévention appliquées en amont	35
6. Pistes de réflexion proposées pour une réforme du dispositif des sanctions.....	37
Conclusions et recommandations	39
Références bibliographiques.....	44
Annexes	46

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 : Répartition du nombre de sanctions prononcées, de demandeurs d'emploi concernés et de jours de sanction pour les années 2019 à 2021	14
Tableau 2 : Typologie des sanctions prononcées.....	16
Tableau 3 : Répartition des sanctions prononcées par catégories de raison	17
Tableau 4 : Nombre de sanctions prononcées et demandeurs d'emploi concernés en raison d'une REI avant la période de chômage - années 2019 à 2021	17
Tableau 5 : Statut des sanctions prononcées dans le canton de Genève entre 2019 et 2021	20
Tableau 6 : Nombre total de sanctions et de demandeurs d'emploi concernés par nombre de sanctions multiples prononcées par demandeur d'emploi entre 2019 et 2021	20
Tableau 7 : Répartition du nombre de décisions d'inaptitude prononcées et demandeurs d'emploi concernés pour les années 2019, 2020 et 2021.....	22
Tableau 8 : répartition des répondants par motifs de sanction	24

Liste des annexes

Annexe 1 : Contrat de communication de données personnelles	47
Annexe 2 : documents du demandeur d'emploi repris dans le dossier OCE	56
Annexe 3 : Démarches réalisées pour l'accord sur la transmission de données	58
Annexe 4 : Courriers envoyés aux DE pour accord de consultation du dossier OCE et entretien....	60
Annexe 5 : Canevas général des entretiens	69
Annexe 6 : Evolution du nombre de sanctions dans le canton de Genève entre 2012 et 2021	78
Annexe 7 : Description du dispositif de sanction	80
Annexe 8 : Profil socio-démographique de la population non sanctionnée (Benchmark)	84
Annexe 9 : Box Plot et détection des « outliers »	88
Annexe 10 : Motifs de vérification d'aptitude au placement.....	90
Annexe 11 : Caractéristiques socio-démographiques relatives des populations analysées	93

Liste des abréviations et acronymes utilisés

- CP** : Conseiller en personnel
- DE** : Demandeur d'emploi
- DEE** : Département de l'économie et de l'emploi
- DI** : Déclaré Inapte au placement
- IRS** : Institut de recherches sociologiques de l'Université de Genève
- LACI** : Loi fédérale sur l'assurance chômage
- LIPAD** : Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données Personnelles
- MS** : Multi Sanctionné
- OCE** : Office cantonal de l'emploi
- ORP** : Office régional de placement
- REI** : Recherche d'Emploi Insuffisante et/ou manquante
- SECO** : Secrétariat d'Etat à l'économie
- SJ** : Service juridique de l'OCE

Executive summary

Le DEE a mandaté l'Institut de recherches sociologiques (IRS) de l'Université de Genève pour procéder à une analyse quantitative et qualitative des décisions de sanctions et d'inaptitude au placement rendues par l'OCE à l'encontre des demandeurs d'emploi entre 2019 et 2021.

L'objectif de la recherche consiste, d'une part, à caractériser l'évolution et le profil des demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une sanction aux indemnités entre 2019 et 2021 et, d'autre part, à identifier, à travers le témoignage de demandeurs d'emploi, les principaux motifs de ces sanctions ainsi que la manière dont ces sanctions sont vécues par les demandeurs d'emploi concernés.

Pour mener à bien l'analyse quantitative, l'IRS s'est appuyé sur les bases de données transmises par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) reprenant les caractéristiques individuelles, les trajectoires de chômage ainsi que les sanctions et inaptitudes au placement notifiées aux demandeurs d'emploi du canton de Genève pour la période 2019-2021.

Au total, 150'000 données ont été exploitées dans le cadre du volet quantitatif et ont servi de point de départ pour la sélection d'un échantillon de demandeurs d'emploi retenus pour l'analyse qualitative.

Au terme des démarches réalisées en partenariat avec l'Office cantonal de l'emploi pour l'accord sur la transmission de données individuelles, 19 dossiers individuels ont pu être consultés et 16 entretiens individuels ont été réalisés à l'Université de Genève dans le respect strict de la Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD).

L'analyse quantitative a mis en lumière les principaux résultats suivants :

- Entre 2019 et 2021, 44'524 décisions de sanctions ont été prononcées dans le canton de Genève pour un total de 23'038 demandeurs d'emploi différents concernés et environ 265'000 jours de sanctions aux indemnités, soit en moyenne, près de 90'000 jours par an ;
- Sur les 44'524 sanctions prononcées dans le canton, 13'445 d'entre elles – soit 30,2% du total des sanctions infligées - coïncident avec zéro jour de sanction ;
- En termes d'évolution, on constate une diminution de l'ordre de 27% du nombre de sanctions prononcées entre 2019 et 2020 puis une reprise de l'ordre de 27% entre 2020 et 2021 ;
- Sur la même période, 2'571 décisions d'inaptitude au placement ont été prononcées dans le canton de Genève pour un total de 2'000 demandeurs d'emploi concernés avec une évolution annuelle qui suit les mêmes tendances que pour les sanctions ;
- Le profil socio-démographique des demandeurs d'emploi sanctionnés et/ou déclarés inaptes au placement est significativement différent du profil des demandeurs d'emploi non sanctionnés et révèle certaines formes de vulnérabilité liées à l'âge, au niveau d'éducation plus faible et à un faible potentiel de retour rapide à l'emploi.

L'analyse qualitative a permis quant à elle de mettre en évidence les faits suivants :

- Les demandeurs d'emploi ne considèrent pas, pour la grande majorité, qu'ils sont responsables des décisions de sanction en raison « d'une négligence de leur part qu'ils auraient pu raisonnablement éviter » ;
- Sur le total des 42 sanctions identifiées dans notre échantillon, une minorité de l'ordre de 20% sont, de l'avis des demandeurs d'emploi concernés, assumées pleinement en raison d'une négligence de leur part qu'ils auraient pu raisonnablement éviter ;
- La majorité des DE interrogés considère que les imprécisions, l'absence de prise en compte de la situation personnelle, le manque de temps, le manque de dialogue ou encore l'incapacité à se faire entendre avant le prononcé de la sanction sont à l'origine de ces sanctions ;
- Selon les demandeurs d'emploi interviewés, ces imprécisions résulteraient d'une forme d'empressement dans les procédures de sanction qui laisse peu d'espace au dialogue et qui s'appuie sur une présomption de culpabilité du demandeur d'emploi ;
- Selon l'appréciation des demandeurs d'emploi interviewés, lors des entretiens mensuels, le conseiller en personnel passerait environ un quart de son temps à aider le demandeur d'emploi à retrouver un emploi (assigner des postes, orienter) et trois quarts de son temps à le contrôler en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur -découlant de la LACI.

Ces différents résultats nous permettent de suggérer un certain nombre de pistes d'actions organisées autour de deux scénarios.

Le premier scénario prévoit que le dispositif actuel des sanctions est maintenu mais que des mesures de prévention appliquées en amont de ce dispositif sont apportées. Ces mesures de prévention appliquées en amont visent essentiellement à augmenter la vigilance des demandeurs d'emploi à l'égard des comportements pouvant déboucher sur des sanctions. Elles concernent notamment :

- Une meilleure communication sur les tenants et aboutissants du droit d'être entendu, une incitation à activer plus largement ce mécanisme et une extension du délai de réponse à au moins deux semaines calendaires au lieu de 7 jours ;
- Une notification claire et précise sur la nécessité de faire des recherches d'emploi dès la fin du contrat de travail ou des études afin de ne pas être financièrement sanctionné en amont, par exemple, sur les documents qui attestent de la fin du contrat de travail avec l'employeur ou sur les diplômes qui attestent de la fin d'un cycle d'étude ;
- Lors des emplois assignés par le conseiller en personnel, il serait utile d'allonger le délai de candidature car la période actuelle de 2 jours semble trop courte ;
- Enfin, si le demandeur d'emploi doit se conformer aux règles/obligations d'indemnisation prescrite par la LACI – en particulier sur ses obligations de recherches d'emploi - il serait utile de prévoir un contrat explicite entre les entreprises, l'OCE, les ORP et les caisses de chômage pour un retour systématique et plus personnalisé dans le cas des emplois assignés et des obligations mensuelles de recherche d'emploi (RPE).

Le deuxième scénario prévoit que le dispositif des sanctions est complété et/ou assoupli dans les directions suivantes :

- Le DE n'est pas sanctionné dès le premier écart. Il y a une tolérance, un droit à l'erreur sous forme d'avertissement qui lui fera prendre conscience plus concrètement de ses droits et obligations sans pour autant le mettre dans une position financière délicate. Cette option pourrait être étudiée plus en avant, voire faire l'objet d'un projet pilote ou d'une étude expérimentale permettant de comparer les résultats d'un groupe de contrôle vs bénéficiant de mesures assouplies. Les modalités précises de ce dispositif expérimental restent à définir ;
- La présomption d'innocence du demandeur d'emploi est remise au centre du dispositif des sanctions et le droit d'être entendu et les recours en opposition ont un effet suspensif ;
- Les sanctions pourraient être ajustées aux situations individuelles « imprévisibles » que le demandeur d'emploi n'aurait pas pu éviter de bonne foi (malade la nuit qui précède un entretien, une maladie chronique, ...);
- En cas de non récurrence, un mécanisme de rétrocession partielle des indemnités retenues pourrait être envisagé, par exemple lors de la sortie du chômage pour un emploi.

Dans ce deuxième scénario, l'emphase devrait porter essentiellement sur des mesures positives qui positionnent le cadre général de ces sanctions dans l'optique d'une réinsertion du demandeur d'emploi et d'une authentique politique de l'emploi qui pourrait se déployer au niveau cantonal. Actuellement, le dispositif des sanctions semble plutôt perçu par les demandeurs d'emploi concernés comme un moyen destiné à rééquilibrer ou assainir les finances de l'assurance-chômage.

Pour compléter ces deux scénarios, nous proposons pour conclure des pistes de réflexion plus larges qui suggèrent une série d'aménagements potentiels de la LACI et de sa mise en œuvre :

- Repenser le principe du système des sanctions à la lumière de la théorie comportementale du « nudge » (Coup de pouce) pour favoriser les architectures incitatives qui pourraient mieux fonctionner que la sanction dans le cadre des politiques de retour en emploi ;
- Développer une politique cantonale de l'emploi centrée sur la mission d'accompagnement ;
- Repenser la logique même du pilotage par les résultats (6 indicateurs et 6 objectifs) et reformuler les 6 indicateurs pour qu'ils représentent mieux les 6 objectifs qu'ils sous-tendent.

Mots-clés : Sanctions, inaptitude au placement, suspension des indemnités, droit d'être entendu, mesures préventives

1. Contexte et objectifs du mandat

Entre 2017 à 2019, le taux de sanctions pour mille chômeurs est passé de 69 à 97 à Genève. Soit un bond de plus de 40%. L'augmentation la plus significative concerne le refus d'un travail admissible, dont le nombre est passé de 136 à 1638 en l'espace de sept ans, suivent les recherches d'emploi insuffisantes et les offres d'emploi refusées. Les sanctions infligées aux demandeurs d'emploi se déclinent sous forme de jours de pénalités. En clair, un chômeur puni se voit retrancher un certain nombre de jours d'indemnités. Le refus d'un travail admissible peut ainsi être sanctionné entre 20 et 25 jours. Soit au minimum un mois d'indemnités retirées.

Face à ce durcissement des sanctions, certains s'indignent de constater que les chômeurs ne sont plus aidés, mais mis en difficulté par un durcissement des tracasseries administratives, du flicage et des sanctions. D'autres, au contraire, constatent qu'une pratique appropriée en matière de sanctions a démontré son utilité et comporte aussi un effet positif en termes de réinsertion. De nombreuses études ont montré qu'une pratique de sanctions appliquées de manière cohérente, en respectant le cadre légal, contribue à diminuer la durée de recherche d'emploi.

Fort de ces différents points de vue, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat, en date du 26 mars 2021, une motion (M2744-A) qui, à la lumière de circonstances particulières¹, invite le Conseil d'Etat à :

- Adapter les exigences de l'OCE en matière d'obligation de production de recherches d'emploi aux réalités économiques et sanitaires (invite n°1) ;
- 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 (invite n°2) ;
- Tout mettre en œuvre pour changer la politique de l'OCE qui consiste à contrôler et punir avant d'aider et soutenir (invite n°3) ;
- Demander au Conseil fédéral de prolonger de 6 mois la durée des indemnités et délais-cadres pour toutes les personnes au chômage (invite n°4).

La Réponse qui a été rendue par le Conseil d'Etat à l'invite n°3 est la suivante :

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 SECO. En sa qualité d'organe d'exécution cantonal, l'OCE doit appliquer les directives fédérales. La LACI 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. En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème à l'intention des organes d'exécution dans le but d'uniformiser les sanctions prononcées dans les différents cantons.

Dans ce contexte, l'OCE use de toute la marge de manœuvre dont il dispose pour appliquer le barème du SECO de manière favorable aux personnes assurées en fixant systématiquement la sanction la plus faible de la fourchette considérée. Il adapte en outre sa pratique à la jurisprudence – tant cantonale que fédérale – même lorsqu'elle est contraire aux directives de l'autorité de surveillance.

Aussi, 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

¹ La profonde crise sanitaire, économique et sociale, l'augmentation rapide du chômage, les nombreux secteurs de l'économie fermés ou durement touchés, le nombre excessif de demandes d'emploi que doivent présenter chaque mois les personnes au chômage, les sanctions toujours plus lourdes et nombreuses infligées aux chômeurs et chômeuses par l'office cantonal de l'emploi (OCE) à Genève, et notamment pour insuffisance de recherches d'emploi, les conséquences humaines dramatiques de l'inaptitude (objective et subjective) à l'emploi.

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 1er juillet 2021, l'OCE a élargi cette pratique, à la demande du DEE, à tous les manquements.

A ce jour, les **mesures préventives** suivantes – destinées à être pérennisées si elles se révèlent efficaces – ont été introduites :

- 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 ;
- La diminution du nombre de recherches d'emploi exigé pour les personnes assurées travaillant à 100% en gain intermédiaire ;
- Le rappel automatique – par SMS et courriels – des rendez-vous et échéances obligatoires ;
- Et, comme précisé ci-dessus, depuis le 1er juillet 2021, l'élargissement du droit d'être entendu à tous les manquements.

L'OCE ne saurait se soustraire à ses obligations de contrôle telles que définies par les dispositions légales fédérales. Ce nonobstant, la mission prioritaire et principale de l'OCE est l'accompagnement et le soutien aux demandeuses et demandeurs d'emploi, dans le but de favoriser leur réinsertion rapide, et surtout durable, sur le marché de l'emploi.

Dans le cadre des mesures de prévention mises en œuvre par l'Office cantonal de l'emploi (OCE) et de leur renforcement pour réduire le nombre de sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi, le Département de l'économie et de l'emploi (DEE) souhaite faire appel aux services d'un consultant externe pour procéder à une analyse quantitative et qualitative des décisions de sanctions et des décisions d'inaptitude au placement rendues par l'OCE à l'encontre des demandeurs d'emploi en 2019, 2020 et 2021.

Pour ce faire, le mandat devra répondre aux questions suivantes :

Q1 : Quel est le nombre (connu) et le(s) profil(s) des demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes (REI) avant l'inscription au chômage ?

Q2 : Quel est le nombre et le(s) profil(s) des demandeurs d'emploi qui font l'objet de deux ou plusieurs sanctions tout au long de leur parcours au sein de l'office régional de placement ?

Q3 : Quel est le nombre (connu) et le(s) profil(s) des demandeurs d'emploi déclarés inaptés ?

Q4 : Quels sont les principaux motifs avancés par les demandeurs d'emploi pour expliquer leur(s) manquement(s) /situation en rapport avec les questions Q1 à Q3 ?

Q5 : Quelles nouvelles mesures de prévention pourraient être appliquées, en amont, en fonction des profils identifiés et des motifs invoqués par les demandeurs d'emploi ?

Q6 : Quelles pistes de réflexion pourraient être proposées pour lancer une réforme du dispositif des sanctions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) ?

2. Méthodologie

Les réponses aux questions 1 à 3 du mandat, à portées essentiellement quantitatives, ont été élaborées à partir des bases de données brutes reçues du SECO² et traitées par l'équipe de recherche au sein de l'Université de Genève, dans le respect des règles de protection des données personnelles suisses et d'anonymisation des résultats.

Les réponses aux questions 4 et 5, à portées essentiellement qualitatives, ont été développées en s'appuyant simultanément sur les résultats quantitatifs, une analyse minutieuse des dossiers OCE d'un échantillon de demandeurs d'emploi ainsi que sur un certain nombre d'entretiens directs réalisés auprès de demandeurs d'emploi sanctionnés et/ou déclarés inaptés au placement.

2.1. Construction de la base de données

A partir des données brutes reçues du SECO, nous avons construit trois populations distinctes de demandeurs d'emploi identifiés à l'Office cantonale de l'emploi (OCE) pour les années 2019 à 2021.

- La première population retenue, celle des sanctionnés, est celle des demandeurs d'emploi qui ont eu au moins un épisode/un évènement de sanction prononcé par l'OCE entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2021 ;
- La seconde population retenue, celle des déclarés inaptés, est constituée des demandeurs d'emploi qui ont fait l'objet d'au moins une décision d'inaptitude au placement entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2021 ;
- La dernière population enfin, notre benchmark, est constituée de tous les demandeurs d'emploi répertoriés à l'OCE entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2021 et qui n'ont été ni sanctionnés, ni déclarés inaptés sur la période de référence.

La population de référence (benchmark) servira, entre autres, de point de comparaison dans l'analyse des caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi sanctionnés et/ou déclarés inaptés.

Chacune de ses populations a été qualifiée à partir d'un certain nombre de variables socio-démographiques (identifiant unique du demandeur d'emploi, sexe, nationalité, âge, type de permis, niveau d'éducation, état civil, métier principal, ...) et liées au délai-cadre d'indemnisation³ issues de SIPAC (début et fin du délai cadre, indemnités journalières maximales, ...).

La décomposition des variables socio-démographiques que nous avons initialement utilisée pour caractériser les trois populations est celle retenue dans les bases de données transmises par le SECO. Cette décomposition est généralement très fine. On compte ainsi près de 20 classes distinctes pour le niveau d'éducation ou pour le statut de résidence et plus encore pour les professions ou le secteur d'activité.

Cette granularité initiale importante s'est traduite dans notre étude par peu d'observations dans chacune des classes initialement retenues, en particulier pour les deux premières populations qui sont relativement restreintes.

Pour obtenir des volumes suffisants d'observations intra classes permettant de tirer des conclusions robustes et significatives, nous avons regroupé certaines modalités associées aux différentes variables socio-démographiques. La granularité finalement retenue dans l'étude est présentée à l'annexe 8.

La population des sanctionnés ainsi que celle des déclarés inaptés est également assortie d'un certain nombre de variables qui qualifient la sanction et/ou la déclaration d'inaptitude (catégories de sanction, date de la sanction ou de l'inaptitude au placement, statut de la sanction ou de l'inaptitude au

² Les bases de données brutes reçues du SECO sont détaillées dans le Contrat de communication de données personnelles à des fins de recherche présenté à l'Annexe 1. Nous tenons ici à remercier les différentes personnes du SECO qui ont été impliquées, de près ou de loin, dans la mise à disposition des données personnelles nécessaires à l'analyse. Nous remercions tout d'abord M Damien Yerly qui a été notre interlocuteur privilégié dans nos démarches au sein du SECO. Nous remercions tout particulièrement M Thomas Oesch qui a assuré l'extraction des données et a surtout répondu sans faille à nos multiples questions tout au long du processus d'acquisition des données.

³ La liste exhaustive des variables socio-démographiques et liées au délai-cadre d'indemnisation sont respectivement décrites aux tableaux 1 et 2 de l'Annexe 1.

placement, motifs de la sanction et/ou de la déclaration d'inaptitude, durée de la sanction, ...). Ces variables sont reprises dans les tableaux 3 et 4 de l'Annexe 1.

Ces différentes populations ainsi que leurs caractéristiques associées forment le cadre général de l'analyse quantitative que nous présentons au point 3.

Nous nous sommes également appuyés sur les deux premières populations retenues (sanctionnés et déclarés inaptés) pour construire un échantillon de demandeurs d'emploi dont les dossiers OCE seront plus spécifiquement analysés et qui seront sollicités pour un entretien individuel approfondi et en présentiel. L'objectif de cette démarche est de compléter l'analyse quantitative décrite au point 3 par une analyse plus qualitative décrite au point 4.

La méthode de construction de l'échantillon des demandeurs d'emploi pour l'analyse qualitative est décrite au point 2.2.

2.2. Echantillon des demandeurs d'emploi

L'échantillon des demandeurs d'emploi qui a été sélectionné dans la population initiale à des fins d'analyse qualitative répond à trois critères précis :

- Il est suffisamment grand par rapport à la population initiale pour respecter certains critères de fiabilité liés à l'interprétation des résultats (marge d'erreur et de niveau de confiance standard) ;
- Il est compatible avec les contraintes logistiques et organisationnelles du mandat ainsi qu'avec le timing associé ;
- La typologie construite permet d'avoir suffisamment d'observations dans chaque strate construite.

2.2.1. Taille de l'échantillon

La taille de l'échantillon (n) retenu repose sur la formule développée par Dillman et al. (2014) et dépend d'une part de l'importance de la population sous-jacente qui a été sanctionnée (N=9'209) et d'autre part de la proportion de cette population sanctionnée (P=10%) dans la population totale des demandeurs d'emploi répertoriés⁴. En s'appuyant sur ces deux données et en imposant raisonnablement une marge d'erreur dans l'échantillon de 10% et un niveau de confiance standard de 90%, la taille de l'échantillon (n) des dossiers OCE des demandeurs d'emploi devrait idéalement s'établir autour de 25 à 30 unités qui seront sélectionnés de manière proportionnelle dans les différentes strates construites au départ de la population des demandeurs d'emploi.

Ces 25 à 30 dossiers OCE sont exploités pour l'analyse qualitative décrite au point 4 et, en particulier, pour répondre à la question Q4 du mandat. Cette analyse est complétée par des entretiens approfondis et en présentiel auprès de 15 à 20 demandeurs d'emploi. La sélection a été réalisée par l'équipe de recherche et transmise à l'OCE.

2.2.2. Procédure d'échantillonnage

A partir des populations décrites au point 2.1., nous avons établi une typologie de la population des demandeurs d'emploi concernés par au moins un épisode/un événement de sanction ou de décision d'inaptitude au placement rendu par l'OCE pour les années 2019, 2020 et 2021 sur base du motif de la décision de la sanction et du sexe du demandeur d'emploi.

La typologie retenue comporte 5 classes de décisions de sanction auquel nous avons ajouté une 6^{ème} classe pour la décision d'inaptitude au placement que nous avons croisé avec les deux classes liées au sexe pour un total de 12 classes/strates distinctes.

⁴ Le nombre total de demandeurs d'emploi sanctionnés pour les années 2019, 2020 et 2021, s'établit respectivement à 9'868, 8'239 et 9'521 (voir Tableau 1 ci-après) soit, 9'209 sur une moyenne annuelle (N=9'209). Entre 6 et 10% (P=10%) de l'ensemble des demandeurs d'emploi du canton (voir annexe de la motion M2744-A – p11/11 et/ou l'annexe 6 ci-après) on fait, sur une base mensuelle, l'objet d'une sanction en 2019 et 2020.

Ce choix est lié à la taille de l'échantillon que nous avons fixé autour de 25 à 30 dossiers OCE et 15 à 20 demandeurs d'emploi auditionnés. En effet, compte tenu de ces volumes et du souci d'avoir un nombre suffisant d'observations à l'intérieure de chaque classe/strate, il était difficile d'envisager plus de classes/strates distinctes.

Au final, l'échantillon des demandeurs d'emploi qui a été sélectionné pour l'analyse des dossiers OCE et, le cas échéant, pour un entretien individuel a été construit au départ d'un tirage aléatoire réalisé au prorata des populations identifiées dans chacune des 12 strates retenues au niveau de la population. La procédure s'apparente à la constitution d'un échantillon stratifié.

2.2.3. Accord sur la transmission de données

Nous avons pu compter sur l'entière collaboration de l'Office Cantonal de l'Emploi (OCE), en particulier de son Service Juridique (SJ)⁵, dans les démarches nécessaires à l'obtention de l'accord des demandeurs d'emploi sur la transmission de leur dossier OCE⁶ et la réalisation d'un entretien individuel.

Au terme de ces démarches⁷, nous avons finalement été en mesure de constituer un échantillon de 19 demandeurs d'emploi disposés à nous mettre à disposition leurs dossiers OCE respectifs et à participer aux entretiens nécessaires à la réalisation du volet qualitatif de l'étude.

Les ajustements successifs qui ont été nécessaires pour constituer cet échantillon de 19 demandeurs d'emploi ont passablement retardé l'échéance du mandat de recherche. Les derniers entretiens n'ont en effet pu être réalisés que dans le courant du mois de janvier 2023.

Au-delà du retard pris, c'est surtout le taux de réponse qui questionne. En effet, malgré les ajustements successifs réalisés, le souci constant de rendre la démarche la plus anonyme possible et le recours à l'association « Le Trialogue », ce taux de réponse n'a jamais réussi à dépasser le cap des 4%. Cela implique que parmi les demandeurs d'emploi sanctionnés contactés, seul 1 demandeur d'emploi sur 25 a accepté qu'on ait accès à son dossier OCE et de réaliser un entretien avec l'équipe de recherche.

Une explication possible de ces taux de réponse faibles vient de la sensibilité de la thématique et de la position particulièrement vulnérable des publics visés.

Ces mêmes dossiers OCE ainsi que les résultats de l'analyse quantitative serviront de base à la sélection des demandeurs d'emploi pour les entretiens individuels.

2.2.4. Contenu des entretiens individuels

Après une brève présentation du contexte de l'entretien (motif de l'appel, rappel de la sanction prononcée et, le cas échéant, accord d'enregistrement), le questionnaire présenté à l'Annexe 5 est soumis aux demandeurs d'emploi dans le cadre d'un échange informel.

Les entretiens individuels ont pour objectif de recueillir et évaluer les principaux motifs avancés par les demandeurs d'emploi pour expliquer leur(s) manquement(s) ou non en rapport avec la sanction qui leur a été prononcée. Les entretiens portent d'une part sur la compréhension qu'a la personne des règles/obligations découlant de la LACI, de ses manquements, de sa responsabilité (ou non) dans le prononcé de la sanction, de la procédure qui a été suivie par l'OCE avant de prononcer la sanction (droit d'être entendu par exemple), etc., et d'autre part sur la situation personnelle de la personne interrogée. Les questions posées ont été discutées et validées avec le mandant.

L'anonymat des demandeurs d'emploi concernés est garanti et le temps de l'entretien devrait s'établir autour de 30 à 45 minutes pour un total 3 à 4 jours maximum d'entretien. Il n'y aura pas de retranscription complète de ces entretiens mais juste une synthèse de chacun d'eux.

⁵ Nous tenons à remercier en particulier, la Directrice du Service Juridique de l'OCE, Madame Crastan-Evrard, pour sa collaboration dans le processus d'obtention des accords sur la transmission des données ainsi que pour le transfert des dossiers OCE.

⁶ La liste, non exhaustive, des documents qui sont susceptibles d'être consulté dans les dossiers OCE des demandeurs d'emploi est présentée à l'Annexe 2.

⁷ Les démarches réalisées pour l'obtention de l'accord des demandeurs d'emploi sur la transmission de leur dossier OCE et la réalisation d'un entretien individuel sont décrites extensivement à l'Annexe 3.

Lors de ces entretiens, il s'agira également de couvrir des thématiques particulières⁸ susceptibles d'expliquer/de contextualiser les cas de sanctions telles que la situation familiale et la garde d'enfants, les problématiques de santé, l'illettrisme ou encore l'accès au monde digital.

La confidentialité revêt une grande importance pour que le maximum de demandeurs d'emploi soit disposé à répondre aux questions portant sur un sujet aussi délicat. C'est pourquoi les contenus d'enquête individuels resteront anonymes, seuls des résultats anonymisés et/ou agrégés seront mis à disposition du mandant.

⁸ Non reprises dans la base de données PLASTA ou dans les dossiers OCE.

3. Analyse quantitative

Une première étape de l'analyse quantitative a consisté à analyser le contenu des six bases de données transmises par le SECO, d'en vérifier le contenu par rapport à ce qui était demandé, de confronter les grands agrégats sous-jacents (nombre de demandeurs d'emploi concernés, nombre de sanctions prononcées, répartition générale des demandeurs d'emploi par catégorie socioprofessionnelle, ...) avec les principales statistiques publiées par le SECO, l'OFS ou encore l'Office cantonal de la statistique de Genève (OCSTAT) pour tester la cohérence interne des données obtenues et ainsi leurs qualités.

Cette phase de validation nous a permis de confirmer que la répartition socio-démographique des demandeurs d'emploi répertoriés dans les bases de données du SECO en 2019, 2020 et 2021, qu'ils aient été sanctionnés ou non et/ou qu'ils aient fait l'objet d'une déclaration d'inaptitude, est comparable à celle décrite dans le tableau T 03.03.3.02 publiés par l'OCSTAT ou encore dans la Motion M 2332-B déposée au Secrétariat du Grand Conseil le 4 novembre 2020 (annexe 2).

Une seconde étape a consisté à nommer, documenter, réorganiser, simplifier les différentes variables reprises les différentes bases de données afin d'obtenir une base d'analyse simplifiée et plus lisible.

Une dernière étape a finalement consisté à croiser/combiner ces différentes bases de données pour obtenir une seule base de données cohérentes reprenant de manière systématique les trois populations présentées au point 2.1.

Ces trois populations constituent le point de départ de l'analyse quantitative. Elles nous permettent de réaliser un certain nombre d'analyses statistiques descriptives, bivariées et multivariées pour identifier la nature et les causes de certains phénomènes (ex : le profil des demandeurs d'emploi sanctionnés par catégorie de sanctions, ...).

Ces analyses permettent de répondre directement aux questions Q1 à Q3 du mandat que nous abordons dans cette partie.

Les réponses aux questions Q4 et Q5, à portées essentiellement qualitatives, seront abordées au niveau de l'analyse qualitative présentée au point 4 et construites à partir d'une analyse des dossiers OCE et des entretiens réalisés avec un certain nombre de demandeurs d'emploi.

Entre 2019 et 2021, 44'524 décisions de sanctions ont été prononcées et acceptées dans le canton de Genève pour un total de 23'038 demandeurs d'emploi différents concernés.

La différence entre ces deux chiffres s'explique par le fait que certains demandeurs d'emploi ont été sanctionnés à plusieurs reprises sur la période. Nous reviendrons sur ce point dans la question 2 qui traite des demandeurs d'emploi qui ont fait l'objet de deux ou plusieurs sanctions tout au long de leur parcours au sein de l'office régional de placement entre 2019 et 2021. Le tableau 1 reprend cette statistique pour chacune des trois années envisagées.

Tableau 1 : Répartition du nombre de sanctions prononcées, de demandeurs d'emploi concernés et de jours de sanction pour les années 2019 à 2021

Année	Nombre de sanctions dans le canton de Genève	Nombre de demandeurs d'emploi concernés par les sanctions prononcées	Nombre de jours de suspension aux indemnités
2019	16'754	9'868	101'527
2020	12'206	8'239	71'586
2021	15'564	9'521	91'404
Total	44'524	27'628⁹	264'517

Source : Bases de données SECO – traitements internes

Le Tableau 1 est intéressant à plusieurs titres. Il met tout d'abord en évidence la diminution des sanctions prononcées entre 2019 et 2020, passant de 16'754 à 12'206, soit une diminution de près de 27%. Cette diminution est vraisemblablement liée aux mesures prises par l'OCE pour endiguer la

⁹ Ce nombre est supérieure au 23'038 DE répertoriés pour l'ensemble de la période en raison d'un potentiel double ou triple comptage des DE lorsqu'ils sont multi-sanctionnés sur plusieurs années.

deuxième vague du Covid qui a atteint son pic au quatrième trimestre 2020¹⁰. Ainsi à Genève, dès le mois de mars 2020 et jusqu'à nouvel avis, les personnes bénéficiant du chômage voient leurs entretiens avec leur conseiller-ère en personnel de l'Office régional de placement (ORP) et tous les autres rendez-vous à l'Office cantonal de l'emploi (OCE) suspendus et les recherches d'emploi non obligatoires¹¹.

Le Tableau 1 illustre également une reprise partielle du nombre de sanctions prononcées à Genève en 2021 qui passe, de 12'206 à 15'564, un chiffre néanmoins toujours inférieur de 7% à celui observé en 2019.

La durée moyenne des 44'524 décisions de sanctions prononcées et acceptées à Genève sur l'ensemble de la période 2019-2021 est de 6 jours d'indemnités retranchées, avec un maximum de 56 jours et un minimum de 0 jour pour 13'445 décisions de sanction, soit 30% du total des décisions de sanction.

Ce minimum de 0 jour nous a interpellé car nous pensions que toute décision de sanction se traduisait par au moins 1 jour de sanction. Nous avons donc interrogé le service juridique de l'Office cantonal de l'emploi (OCE) qui nous a confirmé que le prononcé de sanctions avec 0 jour de pénalité était tout à fait possible. Les raisons sont explicitées ci-dessous :

« ... Toutefois, s'agissant des sanctions à 0 jour de pénalité, cela est tout à fait possible. Il y a plusieurs raisons à cela¹² :

1. L'assuré a, dans le cadre de son droit d'être entendu, donné des explications qui font qu'il n'y a pas lieu de prononcer une sanction. Dans de telles situations, nous écrivons à l'assuré pour lui dire qu'il ne sera pas sanctionné et mettons 0 jour dans la sanction.
2. Lors de l'étude du dossier, nous constatons qu'il n'y a pas lieu de prononcer une sanction parce que, par exemple, l'assuré n'a pas droit à l'indemnité, nous mettons donc 0 jour de sanction et classons la demande de l'ORP.
3. L'assuré a fait opposition et au vu de ces arguments, nous décidons d'annuler la sanction. Nous mettons alors 0 jour. »

Source : Service juridique de l'Office cantonal de l'emploi (OCE)

Comme le montre également le Tableau 1, les 44'524 décisions de sanctions prononcées et acceptées à Genève sur l'ensemble de la période 2019-2021 correspondent à 264'517 jours de non indemnisation avec respectivement 101'527 jours en 2019, 71'586 en 2020 et 91'404 en 2021¹³.

Finalement, sur ces 44'524 décisions de sanction, 783, soit 1,75% du total des sanctions prononcées sont des sanctions pour faute « grave » qui correspondent à un nombre de jours de retrait d'indemnités supérieur à 30 jours.¹⁴

Le prononcé d'une faute grave, au-delà de la précarité monétaire importante qu'il engendre pour le DE concerné, péjore également son parcours ultérieur dans la mesure où il ne peut plus bénéficier, au-delà de la fin de son délai-cadre, de mesures cantonales de réinsertion (emploi de solidarité sur le marché complémentaire de l'emploi, stage de requalification cantonal et allocation de retour en emploi)¹⁵.

Plus largement encore, pour bénéficier d'une mesure cantonale genevoise, le demandeur d'emploi ne doit pas avoir subi, pendant le délai-cadre fédérale, plus de 30 jours de suspension « cumulés » de

¹⁰ A noter que la pandémie de Covid-19 se propage en Suisse depuis le 25 février 2020, date du premier cas confirmé.

¹¹ Tribune de Genève – 16 mars 2020

¹² Ces sanctions à 0 jour de pénalité sont reprises explicitement dans les bases de données du SECO et sont donc prises en compte dans cette étude au même titre que les autres sanctions.

¹³ Dans une perspective plus large, l'évolution du nombre de sanctions prononcées dans le canton de Genève entre 2012 et 2021 est présentée à l'Annexe 6.

¹⁴ La loi prévoit en effet de 1 à 15 jours de retrait d'indemnités pour faute « légère », de 16 à 30 jours pour faute « moyenne » et de plus de 30 jours pour faute « grave ». Cette échelle de suspension à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP est présentée au point D79 de la directive LACI IC (Indemnité de chômage) valable dès le 1.1.2023, p.295

¹⁵ Voir rsGE J 2 20 à l'adresse <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx>

ses droits pour des motifs liés à la recherche d'emploi ou au refus d'un emploi assigné par l'autorité. Les sanctions prises par les caisses de chômage ne sont cependant pas prises en considération.

Sans entrer dans le détail du dispositif de sanction des demandeurs d'emploi¹⁶, nous pouvons à ce stade mentionner qu'il comporte, depuis 2021, 4 étapes qui débutent par la « phase d'annonce » (Etape 1 – Meldung), se poursuit par la phase de « prise de position » - « du droit d'être entendu » du demandeur d'emploi (Etape 2 - Stellungnahme) suivie par la phase de « prise de décision » (Etape 3 - Sanktion) pour se terminer par la « phase de recours » (Etape 4). C'est lors de cette phase de recours que le demandeur d'emploi peut contester la décision dans un délai de 30 jours, suivant sa notification, par voie d'opposition auprès du service juridique de l'Office cantonal de l'emploi (OCE).

Ces quatre étapes peuvent, le cas échéant, être complétées en aval par un recours auprès des tribunaux contre la décision sur opposition.

Lors de la phase d'annonce, le Conseiller en personnel précise les raisons pour lesquelles une sanction est annoncée en s'appuyant sur une typologie préétablie présentée au Tableau 2.

Tableau 2 : Typologie des sanctions prononcées

Groupe raisons sanctions	Etat de fait - Raison
Consultation	arrivé en retard
	abandonné
	absence non excusée
MMT	ne s'est pas présenté au MMT (lit. d)
	a abandonné le MMT (lit. d)
	autres raisons lit.d
	a touché les indemnités journalières et pas ..
Placement	refus d'un travail admissible (lit. d)
	offre d'emploi refusée (lit. d)
Prescription de contrôle	n'a pas respecté prescriptions d.contrôle (lit. d)
	n'a pas respecté la directive (lit. d)
	a donné de fausses indications (lit. e)
	a donné des indications incomplètes (lit. e)
	enfreint l'oblig. de renseign., d'aviser (lit. e)
Recherche emploi	rech. d'emploi insuff. pendant le chômage (lit. c)
	rech. d'emploi manq. pendant le chômage (lit. c)
	rech. d'emploi manq. avant le chômage (lit. c)
	rech. d'emploi insuff. avant le chômage (lit. c)

Source : Office cantonal de l'emploi (OCE) du canton de Genève – Présentation des masques PLASTA à partir desquels le processus de sanction est saisi – Processus décisionnel des sanctions

Comme on le constate dans le Tableau 2, les motifs de sanction – appelés « Etat de fait – Raison¹⁷ », regroupés en 5 grands groupes de raisons de sanction, sont nombreux. Pour les besoins de l'analyse et pour répondre plus spécifiquement à la question Q1 du mandat, nous allons nous pencher plus particulièrement sur les sanctions prononcées qui découlent d'une **Recherche d'Emploi Insuffisante et/ou manquante (REI) avant** le chômage.

Ces raisons sont reprises dans le Tableau 2 au niveau des deux dernières lignes « Etat de fait – Raison » du groupe de raisons « Recherche d'emploi ». La mention (lit.c) fait référence à la section 3 article 30 de la loi LACI sur les motifs de sanction qui stipule explicitement que le droit de l'assuré à

¹⁶ Le dispositif de sanction est décrit extensivement à l'Annexe 7.

¹⁷ Cette terminologie est directement reprise du processus de sanction et représente la première étape du processus intitulé la phase d'annonce. Le conseiller en personnel constate un état de fait et l'annonce au service juridique de l'OCE.

l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable.

3.1. Nombre total de sanctions prononcées par catégorie de raison

Q1 : Quel est le nombre (connu) et le(s) profil(s) des demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes avant l'inscription au chômage ?

Pour répondre à cette question, nous présentons en préambule et dans le Tableau 3 ci-après, la répartition des sanctions selon les 5 modalités principales que nous avons construites en regroupant ou en dissociant les états de fait présentés dans le Tableau 2. Ces regroupements ont été ajustés pour les besoins de l'analyse mais également pour limiter les catégories dans le processus d'échantillonnage.

Tableau 3 : Répartition des sanctions prononcées par catégories de raison

Catégories d'échantillonnage des sanctions	Freq.	Percent	Cum.
Placement - Refus travail-emploi	4,020	9.03	9.03
Rech. emploi insuf. ou manqu. AVANT le	12,212	27.43	36.46
Rech. emploi insuf. ou manqu. PENDANT l	18,646	41.88	78.34
Abandon mesures du marché du travail (M	1,074	2.41	80.75
Entretien de conseil-Prescriptions de c	8,572	19.25	100.00
Total	44,524	100.00	

Source : Bases de données SECO – traitements internes

Le motif des sanctions notifiées aux demandeurs d'emploi concerne, en ordre d'importance, la recherche d'emplois insuffisante ou manquante pendant le chômage (41,88%), la recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante (REI) avant le chômage (27,43%) l'absence non excusée lors des entretiens mensuels avec le conseiller en personnel (19,25%), le refus d'un travail admissible (9,03%) et enfin, la non-participation ou l'abandon à une mesure du marché du travail (MMT) (2,41%).

3.1.1. Nombre de DE sanctionnés pour REI avant la période de chômage

Au total, 44'524 décisions de sanction ont été prononcées et acceptées dans le canton de Genève pour la période 2019 à 2021.

Sur ce total, 12'212 décisions - soit 27,43% ou un peu plus d'un quart des sanctions prononcées - le sont pour recherches d'emploi insuffisantes et/ou manquantes (REI) avant la période de chômage.

C'est donc le 2^{ème} motif de sanction en ordre d'importance après celui qui découle d'une recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante pendant la période de chômage.

Le Tableau 4 ci-après établi un parallèle avec le Tableau 1 mais en isolant les sanctions qui résultent uniquement d'une recherche d'emploi insuffisante ou manquante avant la période de chômage.

Tableau 4 : Nombre de sanctions prononcées et demandeurs d'emploi concernés en raison d'une REI avant la période de chômage - années 2019 à 2021

Année	Nombre de sanctions prononcées et acceptées dans le canton de Genève	Nombre de demandeurs d'emploi concernés par les sanctions prononcées	Nombre de jours de suspension aux indemnités
2019	4'423	4'317	29'398
2020	3'717	3'661	25'293
2021	4'072	4'000	26'441
Total	12'212	11'978	81'132

Source : Bases de données SECO – traitements internes

Les constats du Tableau 1 s'appliquent également au Tableau 4, à savoir la diminution des sanctions prononcées entre 2019 et 2020 pour cause de recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante avant la période de chômage ainsi qu'une reprise partielle du nombre de sanctions prononcées en 2021.

Dans la section qui suit, nous avons cartographié le profil des demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes et/ou manquantes avant l'inscription au chômage.

Ce profil est établi à partir des principales données socio-démographiques caractérisant les demandeurs d'emploi que sont le sexe, la nationalité, l'âge, le statut de résidence, etc. mais également sur base d'un certain nombre de caractéristiques liées à l'épisode de chômage telles que, la situation d'emploi/professionnelle à l'inscription ou telle que recalculée tout au long de la période de chômage¹⁸, le taux/apptitude au placement ou encore le niveau d'employabilité¹⁹.

Ce profil a ensuite été comparé avec celui des demandeurs d'emploi répertoriés à l'OCE entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2021 et qui n'ont été ni sanctionnés, ni déclarés inaptes sur la période de référence. Cette population de demandeurs d'emploi non sanctionnée et non déclarée inapte au placement constitue notre benchmark. Le profil général de cette population « benchmark » est présenté à l'Annexe 8.

Cette comparaison a été réalisée en identifiant les principales différences dans les distributions respectives des deux populations au niveau des différentes variables socio-démographiques. Elle a été ensuite complétée par la réalisation d'une série de tests d'indépendance du khi-carré (χ^2) qui permet de contrôler l'indépendance de deux caractères dans une population donnée. Dans notre cas particulier, ce test, décrit dans McCreery Charles (2018), nous permet de dire si les différences que nous observons dans les distributions de nos deux populations sont significatives ou non.

De manière très synthétique, ce test d'indépendance du khi-carré (χ^2) a pour but de déceler des particularités dans la population des demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes ou manquantes avant l'inscription au chômage qui pourraient « expliquer » les comportements de cette population.

3.1.2. Profil des DE sanctionnés pour REI avant la période de chômage

Le demandeur d'emploi qui fait l'objet d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes ou manquantes avant l'inscription au chômage se différencie de la population des demandeurs d'emploi non sanctionnés (notre benchmark) par le fait qu'il est plutôt :

- Un homme²⁰ ;

¹⁸ Les nuances entre la situation d'emploi à l'inscription ou calculée sont extensivement décrites dans les directives PLASTA – instructions de saisie – Offices cantonaux du travail – Berne, le 9 août 2021. La première indique la situation professionnelle du demandeur d'emploi au moment de son inscription au chômage alors que la seconde, qui doit être tenue à jour par l'utilisateur PLASTA, reflète les éventuels changements successifs de situation d'emploi du DE, par exemple, un gain intermédiaire.

¹⁹ Le taux/apptitude au placement et le niveau d'employabilité et sont deux notions différentes décrites dans <https://www.compasso.ch/fr/bibliotheque/interfaces-employeurs/employes/collaborateurs-actuels/maintien-en-emploi>. La notion d'apptitude au placement est clairement définie par le législateur à l'article 15 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI), le niveau d'employabilité est lui beaucoup plus subjectif. Il tient compte des caractéristiques propres du demandeur d'emploi (y compris de son aptitude au placement) mais également des exigences du marché du travail et de l'évolution de ces deux composantes. Dans le cadre d'une évaluation de l'apptitude au placement, le SJ déterminera le taux ainsi que la période d'application de ce taux pour autant que la décision soit "apte à être placé". Le niveau/degré d'employabilité (facile/moyen/difficile) est quant à lui déterminé par le CP lors de l'inscription du DE (entretien DIAG) sur la base d'une grille d'évaluation. Cette estimation peut toutefois être adaptée au cours de la recherche d'emploi.

²⁰ Comme la proportion d'hommes dans les demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une sanction pour REI avant l'inscription au chômage est plus grande que dans le benchmark, on peut raisonnablement supposer qu'être un homme est un facteur explicatif de cette REI avant l'inscription au chômage. Le test du χ^2 va permettre de dire si cette différence observée dans les proportions est le fait du hasard ou si elle est réelle. Le fait que le test d'indépendance du χ^2 soit significatif veut dire que la modalité retenue - ici, le sexe - a une influence significative, et non pas fortuite, sur le fait d'appartenir à l'une ou l'autre des populations sous analyse.

- Jeune - en dessous de la cinquantaine ;
- Ayant, parmi les non-suisse, un permis B (résident longue durée) plutôt que C (autorisation d'établissement) ;
- Moins éduqué - proportionnellement plus de diplôme du secondaire II que tertiaire ;
- Célibataire plutôt que marié ou en partenariat enregistré ;
- Précédemment employé »²¹ plutôt que « temps plein, terminé, temporaire »²² ;
- En gain intermédiaire plutôt que chômeurs complets, à un taux d'occupation recherché >= 90% ;
- Dont la profession exercée (CH-ISCO-19 - 1 digit) est plutôt de type « élémentaire » ou « administratif » plutôt que « intellectuelle et scientifique » ;
- Précédemment actif dans des fonctions « auxiliaires » plutôt que « spécialisées » ;
- Avec un taux d'aptitude au placement < 66% ;
- Dont l'employabilité, plus fréquemment évaluée, est considérée comme « difficile » ;
- Dont les besoins en qualification/compétences sont plutôt professionnelles que de base ;

En revanche, il se compare à la population des demandeurs d'emploi non sanctionnés en termes de :

- Citoyenneté suisse ;
- Mobilité - pendulaires journaliers ;
- Langue maternelle - française, portugaise et espagnole ;

Ces différentes caractéristiques mettent en évidence certaines formes de vulnérabilité propres à ces demandeurs d'emploi sanctionnés²³. Ils sont en effet plutôt jeunes et célibataires et ont sans doute une moins grande expérience du chômage, généralement moins bien éduqués pour faire face aux contraintes et exigences posées par les procédures d'opposition liées aux sanctions et dont les perspectives rapides de retour à l'emploi sont sans doute hypothéquées par un faible taux d'aptitude au placement doublé d'une employabilité considérée comme difficile.

Nous avons vu précédemment qu'entre 2019 et 2021, 44'524 décisions de sanctions avaient été prononcées et acceptées dans le canton de Genève pour un total de 23'038 demandeurs d'emploi différents concernés.

Nous avons mentionné que la différence entre ces deux chiffres s'expliquait par le fait que certains demandeurs d'emploi avaient été sanctionnés à plusieurs reprises sur la période 2019-2021.

Dans la section suivante, nous abordons cette problématique des demandeurs d'emploi multi sanctionnés et répondons ainsi à la Question 2 du mandat.

3.2. Nombre total de sanctions prononcées entre 2019 et 2021 par occurrences

Q2 : Quel est le nombre et le(s) profil(s) des demandeurs d'emploi qui font l'objet de deux ou plusieurs sanctions tout au long de leur parcours au sein de l'office régional de placement ?

²¹ Cette situation professionnelle à l'inscription recouvre les demandeurs d'emploi auparavant actif qui ont exercé une activité lucrative dans les deux années qui précèdent l'inscription (activité salariée ou indépendante) et qui n'ont pas de contrat de travail valable au moment de l'inscription à l'ORP. Les apprentis et les stagiaires en font aussi partie. Voir directives PLASTA – instructions de saisie – Offices cantonaux du travail – Berne, le 9 août 2021

²² Cette situation professionnelle à l'inscription recouvre les demandeurs d'emploi dont le contrat a été résilié ou est de durée déterminée et qui occupent un emploi à un taux d'occupation de 90% au minimum. Voir directives PLASTA – instructions de saisie – Offices cantonaux du travail – Berne, le 9 août 2021

²³ A noter que les résultats ne présentent que les catégories avec résultats significatifs

Dans cette section, nous nous intéressons uniquement à la population des demandeurs d'emploi qui ont été sanctionnés au moins deux fois au cours de leur parcours au sein de l'office régional de placement (ORP), quel que soit le motif de cette sanction.

En guise de cadrage, nous présentons, dans le Tableau 5, la répartition du nombre total de sanctions prononcées dans le canton de Genève entre 2019 et 2021 en fonction de son caractère unique ou multiple.

Une sanction à l'encontre d'un demandeur d'emploi est considérée comme unique si c'est la seule sanction qu'a subi le demandeur d'emploi tout au long de son parcours au sein de l'office régional de placement entre 2019 et 2021. A l'inverse, elle est considérée comme multiple (faisant partie d'un ensemble de sanctions) si le demandeur d'emploi concerné par cette sanction a subi plusieurs sanctions tout au long de son parcours au sein de l'office régional de placement entre 2019 et 2021²⁴.

Tableau 5 : Statut des sanctions prononcées dans le canton de Genève entre 2019 et 2021

Statut des sanctions prononcées	Nbre de sanctions prononcées	Sanctions prononcées (% des sanctions)	Nbre de DE sanctionnés	DE sanctionnés (% total des DE)	Nombre de jours de suspension aux indemnités
Unique	13'154	29,5	13'154	57,1	63'313
Multiple	31'370	70,5	9'884	42,9	201'204
Total	44'524	100,0	23'038	100,0	264'517

Source : Bases de données SECO – traitements internes

Parmi les 23'038 demandeurs d'emploi sanctionnés entre 2019 et 2021 dans le canton de Genève :

- 13'154 (57,1% des demandeurs d'emploi sanctionnés) l'ont été une seule fois ;
- 9'884 (42,9% des demandeurs d'emploi sanctionnés) l'ont été à de multiples reprises ;

Les 9'884 demandeurs d'emploi multi-sanctionnés (soit 42,9% du total des demandeurs sanctionnés) concentrent à eux seuls 31'370 sanctions prononcées, soit 70,4% du total des sanctions prononcées à Genève entre 2019 et 2021.

3.2.1. Nombre de DE multi-sanctionnés (MS)

Dans le Tableau 6 qui suit, nous abordons le caractère multiple des sanctions prononcées à l'égard des demandeurs d'emploi en précisant le nombre de sanctions prononcées par demandeurs d'emplois.

Tableau 6 : Nombre total de sanctions et de demandeurs d'emploi concernés par nombre de sanctions multiples prononcées par demandeur d'emploi entre 2019 et 2021

Nbre de sanctions multiples prononcées par DE	Nbre total de sanctions prononcées	Nbre de DE sanctionnés	DE sanctionnés (% total DE)	DE sanctionnés (% cumulé)
2	9'910	4'955	50,1	50,1
3	6'645	2'215	22,4	72,5
4	4'396	1'099	11,2	83,7
5	3'170	634	6,3	90,0
6	2'400	400	4,1	94,1

²⁴ A noter que les sanctions prononcées avant 2019 et après 2021 ne sont pas prises en compte dans cette répartition « unique - multiple »

7	1'694	242	2,4	96,5
8	1'112	139	1,4	97,9
9	846	94	1,0	98,9
10	440	44	0,4	99,3
11	352	32	0,3	99,6
12	108	9	0,1	99,7
13	117	9	0,1	99,8
14	98	7	0,1	99,9
15	30	2	0,0	
16	32	2	0,0	
20	20	1	0,0	
Total	31'370	9'884	100,0	100,0

Source : Bases de données SECO – traitements internes

Sur les 9'884 demandeurs d'emploi multi-sanctionnés, près de 94% l'ont été entre 2 et 6 fois entre 2019 et 2021, soit, en moyenne, une à deux fois par an.

Dans la suite de l'analyse, nous allons regarder ce qui différencie, en termes de caractéristiques intrinsèques, le demandeur d'emploi qui a été sanctionné à plusieurs reprises, quelle que soit le motif de la sanction, de celui qui n'a jamais été sanctionné ou déclaré inapte.

Note Technique : Dans notre calcul des caractéristiques des demandeurs d'emploi multi sanctionnés, nous avons associé à chaque demandeur d'emploi concerné un poids équivalent au nombre de fois qu'il a été sanctionné. Les pourcentages sont donc calculés sur base du nombre de multi sanctions plutôt que sur le nombre de DE différents concernés. Pour ne pas attribuer trop de poids aux demandeurs d'emploi ayant eu le plus de sanctions sur la période, nous avons retiré les observations qui correspondent à 10 sanctions ou plus. Ce choix a été retenu après détection des données aberrantes (ou « outliers ») réalisée à partir d'un box-plot présenté à l'Annexe 9. Au total, notre population pour l'analyse des profils concentre 98,9% des DE et 96,2% des multi sanctions présentés au Tableau 6.

3.2.2. Profil des DE multi-sanctionnés

Le profil du demandeur d'emploi multi sanctionné est assez proche de celui du demandeur d'emploi qui fait l'objet d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes ou manquantes avant l'inscription au chômage. Ce profil est néanmoins :

- **Amplifié** sur un certain nombre de caractéristiques telles que : le genre, l'âge, le niveau d'éducation, l'état civil, la situation d'emploi à l'inscription, la situation d'emploi calculé, la profession exercée, l'employabilité ainsi que les besoins en qualification/compétence ;
- **Atténué** par rapport au statut de résidence ;
- **Toujours comparable** à la population des demandeurs d'emploi non sanctionnés sur les plans de la mobilité, de la langue maternelle et désormais, du taux d'aptitude au placement ;
- **Spécifique** sur le plan de la nationalité : Il y a en effet proportionnellement plus de non-suisse multi-sanctionnés ;

Il y a donc une forme de similitude et surtout de persistance dans le profil des demandeurs d'emploi qui ont été sanctionnés pour REI avant la période de chômage ou qui ont été multi sanctionnés²⁵.

Pour conclure cette partie quantitative, nous allons présenter en détail le nombre ainsi que le profil des demandeurs d'emploi qui ont été déclarés inaptes dans le canton de Genève sur la période 2019-2021.

²⁵ A noter qu'une partie des demandeurs d'emploi qui ont été sanctionnés pour recherche d'emploi insuffisante ou manquante (REI) avant la période de chômage ont été également multi sanctionnés.

3.3. Nombre de décisions d'inaptitude au placement

Q3 : Quel est le nombre (connu) et le(s) profil(s) des demandeurs d'emploi déclarés inaptes au placement ?

Au total, entre 2019 et 2021, il y a eu, au niveau de l'état des choses, 5'718 vérifications d'aptitude au placement. Les raisons de cette vérification d'aptitude au placement sont multiples et sont répertoriées dans un champ texte libre non catégorisé. Un aperçu des raisons pour lesquelles les demandeurs d'emploi ont été soumis à une vérification d'aptitude au placement entre 2019 et 2021 est présenté à l'Annexe 10.

Ce sont, pour la plupart, des cas soumis à examen par la {Caisse de chômage}, la poursuite d'une activité indépendante, la récidive ou encore les suspicions de complaisance.

Sur les 5'718 vérifications d'aptitude au placement réalisées entre 2019 et 2021 :

- 3'147 (soit 55% du total) ont débouché sur **une décision d'aptitude** au placement – à des degrés divers allant de 20% à 100% ;
- 2'571 (soit 45% du total) ont, en revanche, débouché sur **une décision d'inaptitude**.

3.3.1. Nombre de DE déclarés inaptes (DI) au placement

Les 2'571 décisions d'inaptitude au placement prononcées entre 2019 et 2021 concernent au total 1'772 demandeurs d'emploi distincts. Cette différence s'explique par le fait qu'un demandeur d'emploi peut avoir plusieurs épisodes de décision d'inaptitude au placement tout au long de son parcours au sein de l'office régional de placement.

Ainsi, comme le service juridique de l'Office cantonal de l'emploi (OCE) nous l'a confirmé :

« ..., un assuré déclaré inapte au placement n'est pas écarté une fois pour toute du chômage, bien au contraire. Ce type de décisions peut être revu en tout temps, si les circonstances changent. Il serait trop long de lister ici tous les motifs conduisant au prononcé d'une inaptitude au placement, mais un assuré déclaré inapte ne l'est pas à vie. Si les circonstances changent, une nouvelle décision est rendue qui soit, confirme l'inaptitude au placement soit, l'infirme. Il peut également arriver que lorsque l'assuré fait opposition, on annule l'inaptitude totalement ou partiellement. Tout cela explique qu'il peut y avoir plusieurs "lignes" d'inaptitude au placement dans PLASTA. »

Source : Service juridique de l'Office cantonal de l'emploi (OCE)

Le Tableau 7 ci-dessous ventile les 2'571 décisions d'inaptitude prononcées entre 2019 et 2021 pour chacune des années. Tout comme pour les décisions de sanctions, on constate un léger recul des décisions d'inaptitude prononcées entre 2019 et 2020 puis une reprise en 2021.

Tableau 7 : Répartition du nombre de décisions d'inaptitude prononcées et demandeurs d'emploi concernés pour les années 2019, 2020 et 2021

Année	Nombre de décisions d'inaptitude prononcées dans le canton de Genève	Nombre de demandeurs d'emploi concernés par les décisions d'inaptitude prononcées
2019	825	644
2020	813	608
2021	933	748
Total	2'571	2'000

Source : Bases de données SECO – traitements internes

3.3.2. Profil des DE déclarés inaptes (DI) au placement

- Le profil du demandeur d'emploi déclaré inapte au placement est assez proche de celui du demandeur d'emploi qui fait l'objet d'une sanction pour REI avant l'inscription au chômage et/ou qui est multi sanctionné à l'exception du statut de résidence. Les demandeurs d'emploi déclarés inaptes au placement sont fortement représentés dans la catégorie du permis K qui correspond à un statut non encore éclairci et qui ne permet généralement pas d'exercer une activité en Suisse.

4. Analyse qualitative

L'analyse qualitative réalisée dans le cadre de ce mandat repose à la fois sur les témoignages de 16 demandeurs d'emploi sanctionnés et/ou déclarés inaptes entre 2019 et 2021 – dont 12 issus des cohortes OCE et 4 de l'Association « Le Trialogue » - ainsi que sur une lecture extensive de 19 dossiers OCE²⁶. Pour rappel, la procédure décrite au point 2.2.3 pour accéder à ces 19 dossiers OCE ainsi que pour réaliser les entretiens individuels a été complexe et n'a pu être complétée que le 26 janvier 2023.

L'objectif de cette analyse qualitative, tel qu'initialement défini dans le cahier des charges du mandat, consistait à analyser les principaux motifs avancés par les demandeurs d'emploi pour expliquer leur(s) manquement(s) en lien avec les sanctions prononcées.

Dans la réalité, la richesse des réponses apportées aux entretiens, la complexité des parcours individuels, les nuances dans les différents témoignages et la multiplicité des points de vue individuels nous ont amenés à dépasser largement le cadre strict de l'analyse des principaux motifs de « manquement » qui se retrouvent en filigrane dans cette partie.

Les éléments que nous présentons dans cette partie préfigurent déjà le contenu des mesures de prévention décrites au point 5 ainsi que les pistes de réflexion proposées pour une réforme du dispositif des sanctions décrites au point 6.

4.1. Profil des répondants et motifs de sanction

Les dix-neuf demandeurs d'emploi qui ont donné leur accord sur la transmission du dossier OCE – dont seize pour l'entretien - sont, au niveau des motifs de sanction, globalement comparables à la population des demandeurs d'emploi sanctionnés et/ou déclarés inaptes au placement.

Le Tableau 8 synthétise, en ligne, les motifs de sanction des 19 demandeurs d'emploi qui ont accepté de nous transmettre leur dossier OCE et qui ont participé, pour 16 d'entre eux, à l'entretien organisé dans les locaux de l'Université de Genève. L'avant dernière ligne du Tableau 8 renseignent les demandeurs d'emploi qui ont été déclarés inaptes au placement au cours de la période 2019-2021.

Les motifs de sanction notifiés aux répondants concernent, en ordre d'importance, la recherche d'emplois insuffisante et/ou manquante pendant le chômage (40%), l'absence non excusée lors des entretiens mensuels avec le conseiller en personnel (21%), le refus d'un travail admissible (19%), la recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante avant le chômage (10%) et enfin, la non-participation ou l'abandon à une mesure du marché du travail (MMT) (5%).

Ce classement est sensiblement identique à celui mis en évidence dans le Tableau 3 qui reprend toute la population sous analyse, à l'exception de la « Recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante avant le chômage » qui est sous représentée dans notre échantillon.

Notre échantillon est par ailleurs composé de 10 femmes et 9 hommes qui ont eu au total 42 sanctions entre 2019 et 2021, soit une moyenne de 2,2 sanctions par demandeur d'emploi, un chiffre à rapprocher de celui présenté dans le Tableau 5.

Le profil socio-démographique de notre échantillon de répondants, qu'ils proviennent du tirage aléatoire et/ou du Trialogue, est globalement similaire à la population des sanctionnés avec toutefois trois nuances. Ce sont proportionnellement plutôt des demandeurs d'emploi :

- Au-delà de la cinquantaine ;
- Mariés ou qui vivent en partenariat ;
- Qui ont été multi-sanctionnés ;

Ce dernier point pourrait contribuer, sans les invalider, à augmenter le poids des opinions critiques dans notre échantillon.

²⁶ Cette différence s'explique par le fait que trois demandeurs d'emploi, renseignés par le Trialogue, ont finalement renoncé à participer à l'entretien alors même qu'ils nous avaient transmis leur accord sur la transmission du dossier OCE et de l'entretien.

En revanche, les propos et constats des demandeurs d'emploi envoyés par le Triologue vont dans la même direction que ceux émis par les demandeurs d'emploi issus du tirage aléatoire.

Tableau 8 : répartition des répondants par motifs de sanction

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Total
Recherche d'emploi insuffisante <u>avant</u> le chômage		1				1						1				1				4 (10%)
Recherche emploi insuffisante <u>pendant</u> le chômage	1	2				3				2		2		2	3		1	1		17 (40%)
Refus travail admissible	1	2		2												2			1	8 (19%)
Absence non excusée entretien mensuel			1						2					1		2		3		9 (21%)
Ne s'est pas présenté à une mesure du marché du travail (MMT)							1	1												2 (5%)
Abandon d'une mesure du marché du travail (MMT)							1		1											2 (5%)
Total des sanctions	2	5	1	2		4	2	1	3	2		3		3	3	5	1	4	1	42 (100%)
Décisions d'inaptitude au placement					1			1			1		1		1	1	1	1		8
Total général	2	5	1	2	1	4	2	2	3	2	1	3	1	3	4	6	2	5		50

Source : Bases de données « dossiers OCE et entretiens » – traitements internes

4.2. Les sanctions et les décisions d'inaptitude au placement telles que vécues par les DE

Les trois témoignages qui suivent mettent en évidence la pluralité et l'ambiguïté des ressentis des demandeurs d'emploi vis-à-vis du système de chômage dans sa fonction de contrôle et de réinsertion.

« La relation de confiance est primordiale, alors que le système du chômage est basé sur la peur, les CP ont peur de la hiérarchie, sont dans le court terme, »

« Avec le système de la baguette, ils nous infantilisent »

« Je pense avoir eu un très très bon conseiller, n'a pas vraiment aidé pour trouver un boulot mais a beaucoup soutenu et motivé pour pas perdre le courage, était plutôt du côté humain, peut-pas vous proposer des miracles » ;

Témoignages de DE

Dans cette partie, les thématiques abordées par les DE qui ont été sanctionnés ou déclarés inaptes au placement sont principalement structurées à partir du canevas général des entretiens approfondis présenté à l'Annexe 5.

Pour chacune des thématiques spécifiques envisagées, un verbatim quasi-exhaustif des entretiens réalisés avec les différents demandeurs d'emploi concernés y est présenté. Ce verbatim est ensuite complété par une synthèse des principaux résultats identifiés.

❖ Conscience

Les demandeurs d'emploi interrogés savent généralement, dès leur inscription au chômage, qu'ils s'exposent à des décisions de sanction ou d'inaptitude au placement s'ils ne se conforment pas aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI), avant même d'être personnellement concernés par une sanction.

- Le principal canal d'information est le réseau personnel, les amis et connaissances et les informations disponibles sur internet (réseaux, sites, chat, ...);
- Viennent ensuite, dans un second temps, les documents qui doivent être remplis lors de l'inscription à l'OCE et les informations transmises par le Conseiller en personnel lors du premier entretien individuel.

En revanche, selon les points de vue exprimés lors des entretiens, cette exposition à des décisions de sanction semble très peu relayée par l'employeur lors de la résiliation d'un contrat de travail – quelle qu'en soit la raison – ou par le système éducatif à la fin des études.

Les principaux motifs de sanction, à savoir, la démission de son poste de travail, les recherches insuffisantes d'emploi avant ou pendant le chômage, l'absence à son entretien de conseil, la non-participation à des MMT ou encore, le refus d'emplois convenables sont compris dans les grandes lignes par les demandeurs d'emploi interviewés mais ils considèrent également qu'une information précise n'est pas simple à trouver :

- « Pour trouver une information, un document sur le site du chômage, parfois, il faut s'accrocher. Mais, j'ai de la chance car mon épouse travaille à l'Etat de Genève » ;
- « Après coup, j'ai vu qu'il y avait des vidéos au moment de l'inscription, mais c'est abstrait, peut-être qu'il y a trop d'informations ? » ;

Par ailleurs, ces motifs de sanction ne sont pas toujours compris par les demandeurs d'emploi interrogés qui vivent leur première expérience au chômage, sont relativisés ou ne sont pas toujours pris au pied de la lettre.

- « Je ne sais pas ce qu'il se passe, je sais seulement qu'il faut faire des recherches » ;
- « Je savais qu'on pouvait bien ou mal tomber mais je ne m'attendais pas à ça, un système psycho rigide » ;

❖ Compréhension

Lors de nos entretiens, les demandeurs d'emploi ont pu facilement identifier les différentes sanctions auxquelles ils ont été confrontés, les dates, les raisons sous-jacentes et les commenter en expliquant le contexte de leur mise en exécution.

La plus ou moins bonne maîtrise de la langue française ainsi que l'accès au monde digital (Natel, ordinateur personnel, maîtrise des outils de messagerie, accès Job-room, ...) ne semblent pas, aux dires des demandeurs d'emploi rencontrés, constituer des freins à cette compréhension.

En revanche, le principe même de l'inaptitude au placement, lorsqu'il est évoqué, est généralement incompris par les différents demandeurs d'emploi interrogés qui y ont été confrontés. Il en va de même pour les sanctions prononcées assorties de 0 jour de pénalité²⁷.

²⁷ D'après le Service juridique de l'OCE, les sanctions à 0 jour ne sont pas forcément notifiées aux assurés. Elles apparaissent soit dans des "avis sans suite" (document interne), soit dans des "instructions" (courrier envoyé à titre informatif au DE) ou encore dans une décision sur opposition.

A plusieurs reprises, nous avons eu l'impression que le demandeur d'emploi n'était pas au courant de la sanction notifiée. Cette sanction était pourtant bel et bien notifiée dans la base de données SECO²⁸ et/ou dans le dossier personnel OCE du demandeur d'emploi concerné.

❖ Responsabilité

Les demandeurs d'emploi interviewés ne considèrent pas, pour la grande majorité, qu'ils sont responsables des décisions de sanction en raison « d'une négligence de leur part qu'ils auraient pu raisonnablement éviter ».

Bien qu'une partie des demandeurs d'emploi assume totalement leur responsabilité personnelle dans la sanction qui leur est notifiée :

- « *Je savais qu'en résiliant mon contrat de travail avec ..., je m'exposais à des sanctions d'indemnités mais je ne connaissais pas le nombre de jours* » ;²⁹
- « Là, ils m'ont dit, c'est une faute grave », « Je comprends que j'ai fait quelque chose de mal, j'accepte, mais d'un autre côté, j'ai ... » ;

Sur le total des 42 sanctions identifiées dans notre échantillon, une minorité de l'ordre de 20% (soit 8 sanctions) d'entre elles sont, de l'avis des demandeurs d'emploi concernés, justifiées pleinement en raison d'une négligence de leur part qu'ils auraient pu raisonnablement éviter. C'est en quelque sorte la part des sanctions que les demandeurs d'emploi interrogés assument pleinement.

La majorité des demandeurs d'emploi que nous avons interviewés considère que les imprécisions, l'absence de prise en compte de la situation personnelle, le manque de temps et le manque de dialogue sont à l'origine des sanctions :

- « *Je savais que je m'exposais à des sanctions car j'ai démissionné mais je pensais qu'on prendrait en compte ma situation personnelle* » « *Je n'ai pas regretté ma décision et ne la regrette toujours pas* » ;
- « Voilà, c'est l'incompréhension de la pénalité et l'application directe de cette pénalité » ;

❖ Imprécisions

La majorité des demandeurs d'emploi avec lesquels nous nous sommes entretenus considère que les imprécisions dans le traitement d'un dossier, l'absence de prise en compte de la situation personnelle, le manque de temps du conseiller en personnel, le manque de dialogue avec les différentes instances de l'OCE ou encore l'incapacité à se faire entendre – ou même de trouver un interlocuteur - avant le prononcé de la sanction sont à l'origine de ces sanctions.

- « J'ai postulé pour un premier poste à l'Etat mais il y avait un 2^{ème} poste (même poste). Il m'a été reproché de ne pas avoir postulé pour le 2^{ème} poste alors que j'avais bien postulé, mais, derrière, les données n'avaient pas été rentrées dans le système. Au lieu de me demander, on me sanctionne et à moi de prouver que j'ai bien postulé alors que le travail chez eux n'a pas été fait, ou en retard ». « La sanction est finalement ramenée à 0 jour car j'ai prouvé par (a+b) qu'ils avaient tort à partir des documents transmis ».
- « Je suis assigné par l'OCE à un poste spécifique dans une institution avec des instructions précises sur le papier mais Vous faites ça, puis ça, etc... (dans l'intervalle, changement de CP sans explication.). Une instruction était de répondre par email et j'ai répondu par courrier, par poste. J'ai omis de prendre le ticket de la poste comme quoi le courrier était bien envoyé... L'institution n'a jamais reçu le courrier, il est arrivé dans un autre secteur. J'ai été sanctionné et ils n'ont pas cherché à comprendre, ni à lire les doléances, ni à retrouver le courrier dans l'institution et donc, j'ai eu 3 jours de sanction aux indemnités en disant que

²⁸ Pour préparer l'entretien, nous allions systématiquement répertorier les sanctions et décisions d'inaptitude dans le dossier OCE et la base de données SECO du demandeur d'emploi concerné.

²⁹ Nous avons mis en italique les commentaires qui se rapportent aux décisions prononcées par les caisses de chômage.

j'avais de la chance de ne pas être pénalisé de 10 jours pour un 2^{ème} manquement. Il n'y avait pas de manquement » ;

- « J'ai un entretien avant de partir en vacances, je mets les recherches d'emploi dans la boîte aux lettres (timbre priorité) avant de partir en vacances. La lettre n'est jamais arrivée. Après mes trois semaines de vacances, lors de mon entretien mensuel avec mon CP, il m'annonce que je n'ai pas fait mes recherches. Je lui ai montré que j'avais bien fait mes recherches car j'avais photographié le tout. Il n'y a eu aucune tolérance, le CP m'a dit qu'il avait une sanction (Ne se sent pas fautif). J'ai eu 11 jours de sanction et j'ai fait opposition en m'adressant au syndicat car c'était trop. La sanction n'a pas été retirée alors que le CP a la preuve que le boulot a été fait » ;
- « On me reproche de ne pas avoir retourné un dossier de candidature corrigé comme demandé par, dans le cadre d'une mesure assignée le Et on me sanctionne de 5 jours », « J'ai dû apporter la preuve que le dossier a bien été transmis ». « La preuve a été acceptée et la sanction initialement de 5 jours a été ramenée à 0 jour » ;
- « J'ai eu 6 jours de sanction prononcée le ... pour recherches personnelles d'emploi insuffisantes qualitativement pendant le chômage en ... », « J'ai dû me justifier et prouver que la CP avait demandé seulement 3 recherches au lieu de 6 », « Mon opposition a été admise » 0 jour de sanction réévaluée ;
- « J'ai été suspendu de 6 jours à compter du ... en raison de mon absence à l'entretien de conseil du », « En fait, je travaillais pour un autre employeur à temps plein, ce que je cherchais, et je n'ai pas pu postuler ». « En fin de compte, je n'ai finalement pas été sanctionné car mes gains intermédiaires (GI) étaient supérieurs à mon chômage – gain assuré (GA) » « Je n'étais plus dans les conditions de sanction ». « La décision de sanction a été annulée »
- « Voilà, c'est l'incompréhension de la pénalité et l'application directe de cette pénalité » ;
- « *Ma caisse de chômage m'a retiré 33 jours d'indemnité pour faute grave dans le cadre d'un licenciement* », « *Je ne comprends pas où est la faute grave, j'essaye de discuter mais impossible d'avoir quelqu'un* »³⁰

De l'avis des demandeurs d'emploi interviewés, ces imprécisions résulteraient d'une forme d'empressement « mécanique et/ou automatisée »³¹ à sanctionner, sans contrôle systématique et exhaustif de la situation et sans réelle discussion préalable avec le demandeur d'emploi.

Ce n'est que dans un deuxième temps que, le cas échéant, des réductions de sanction peuvent être prononcées sur base d'oppositions déposées par le demandeur d'emploi. Lorsque le droit de réponse ou l'opposition a été déposée à temps puis validée, la décision de sanction peut alors être atténuée ou même réduite à 0 jours.

Dans la base de données SECO, une sanction qui coïncide avec 0 jour de réduction d'indemnités est vraisemblablement une sanction qui a été prononcée puis réévaluée suite à :

- La situation personnelle ou exemplaire du demandeur d'emploi sanctionné ;
- Des conditions de sanction non remplies (ex : gain intermédiaire > gain assuré) ;
- Des oppositions qui ont invalidé la sanction initiale ;

Si on reprend les 44'524 sanctions dont le statut a été accepté dans le canton de Genève entre 2019 et 2021³², on constate que 13'445 d'entre elles – soit 30,2% du total des sanctions infligées - coïncident

³⁰ <https://droitdutravailensuisse.com/2015/09/22/suspension-du-droit-a-lindemnite-chomage-pour-faute-exemples/>

³¹ Le Service Juridique nous a confirmé qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucun champ dans PLASTA qui, selon la manière dont il est complété, soit en mesure de déclencher automatiquement une sanction. En cas de manquement du DE, le conseiller en personnel encode ce manquement dans le système PLASTA et va initier, dans la partie droite du masque PLASTA une procédure visant à informer par courrier le Service Juridique pour traitement ultérieur (Voir Annexe 7 – description du dispositif de sanction – étape 1). De la même manière, le système ne lit pas automatiquement les Recherches Personnelles d'Emploi (RPE), par exemple encodées via Job-Room, mais c'est le conseiller en personnel qui doit toutes les vérifier, mois après mois.

³² Voir le Tableau 1 présenté dans la partie quantitative

avec zéro jour de sanction. Ce taux est particulièrement interpellant puisqu'il révèle une part importante des sanctions qui serait, avec raison, contestable par le demandeur d'emploi.

De manière plus générale, les demandeurs d'emploi interviewés considèrent qu'ils sont considérés comme de facto coupable au moment où la sanction est prononcée et que la présomption d'innocence³³ n'existe pas. Pour les demandeurs d'emploi rencontrés, cette manière de procéder avec empressement joue en faveur de l'assurance et en leur défaveur.

❖ Notification postérieure à l'exécution

Cette forme d'empressement est également ressentie par les demandeurs d'emploi interviewés dans le déroulé du processus de sanction qui prévoit l'exécution de la sanction au lendemain de la phase de l'annonce (Phase 1) et ne considère ni le droit d'être entendu et ni le recours d'opposition comme ayant un effet suspensif, ce qui est confirmé par la loi qui mentionne : " Les oppositions et les recours contre les décisions prises en vertu des art. 15 et 30 n'ont pas d'effet suspensif" art. 100, al 4 LACI.

- « On m'a sanctionné puis si je n'avais pas gardé les preuves, j'aurais perdu trois jours d'indemnités. Je ne comprends pas le côté brutal et cette manière de faire amène soucis supplémentaires dont on n'a pas nécessairement besoin » ;
- « Je n'ai pas eu d'avertissement préalable non plus, tout de suite la lettre du service juridique de la sanction exécutée avec un droit de réponse » ;
- « J'ai dû rembourser pour les mois ou les recherches d'emploi fournies étaient inférieures » ;
- « La sanction tombe puis on me dit qu'on va voir » ;

Dans la chronologie des évènements, la sanction est généralement exécutée (rendue exécutoire) exécutoire au lendemain de la phase de l'annonce/du constat/de l'état des choses (étape 1), puis notifiée par la suite au demandeur d'emploi par le Service Juridique (SJ) et, dans la foulée, soumise à un droit de recours, d'opposition du demandeur d'emploi concerné dans la phase 3.

Le droit de recours prévu à l'étape 4 n'est donc pas suspensif, ce qui est confirmé par la loi qui mentionne : " Les oppositions et les recours contre les décisions prises en vertu des art. 15 et 30 n'ont pas d'effet suspensif " art. 100, al 4 LACI.

La sanction est donc exécutée puis soumise a recours en opposition non suspensif, ce qui oblige le demandeur d'emploi à se justifier à postériori.

Le nombre de demandeurs d'emploi qui font appel à l'association « Le Trialogue » lors de cette étape montre que ceux-ci ne sont généralement pas bien armés pour faire opposition ni sur le fonds, ni sur la forme en raison d'un manque d'expertise dans les matières juridiques, sans parler de la honte éventuelle qu'ils ressentent. Nous verrons en effet plus loin que les sanctions prononcées sont souvent anxiogènes et, pour la plupart, très mal vécues par les demandeurs d'emploi qui se sentent dès lors stigmatisés.

❖ Droit d'être entendu

Plusieurs demandeurs d'emploi interrogés ont explicitement mentionné le fait qu'ils n'avaient pas eu l'opportunité de s'expliquer avant qu'une sanction leur soit notifiée – Ce droit d'être entendu est pourtant techniquement prévu depuis 2009³⁴ dans l'onglet PLASTA « prise de position » et généralisé dans les pratiques de l'OCE depuis 2021³⁵.

³³ En tant que règle relative au fardeau de la preuve, la présomption d'innocence signifie que toute personne prévenue d'une infraction doit être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit légalement établie et, partant, qu'il appartient à l'accusation de prouver la culpabilité de l'intéressé.

³⁴ Voir en Annexe 7 le positionnement exact de ce droit d'être entendu au niveau de l'étape 2 dans l'onglet « prise de position » en amont de la notification d'une décision de sanction. Sur un plan strictement technique, le service juridique de l'OCE nous a informé que cet onglet « prise de position » a toujours été là depuis la mise en œuvre de la nouvelle version de PLASTA en 2009.

³⁵ Bien que ce « droit d'être entendu » est formellement intégré dans le processus de sanction, il convient de préciser que celui-ci n'est pas obligatoire pour les décisions sujettes à opposition, soit pour toutes les décisions

- « La sanction est arrivée sans discussion préalable, elle est pécuniaire. Je suis tombé des nues et ça n'aide pas car je n'ai pas pu m'expliquer. J'ai pourtant fait les démarches de recherche d'emploi et j'ai transmis à l'OCE la preuve de mes recherches par internet » ;
- « Il n'y a pas eu d'avertissement préalable non plus, j'ai tout de suite reçu la lettre de sanction du service juridique avec un droit de réponse » ;
- « J'ai été sanctionné et ils n'ont pas cherché à comprendre, ni à lire les doléances, ni retrouver le courrier... » ;
- « Elle ne m'a pas appelé, après, je l'ai appelée et elle n'a pas répondu », « Ce n'est pas de ma faute, c'est de sa faute » « J'ai fait une photo de la date à laquelle je l'ai appelée »

Sur les 16 demandeurs d'emploi ayant participé à l'entretien :

- 8 DE (50%) ont déclaré ne pas avoir eu l'opportunité de s'expliquer sur leurs manquements avant qu'une sanction leur soit notifiée ;
- 7 DE (43,7%) ont déclaré avoir eu l'opportunité de s'expliquer sur leurs manquements avant qu'une sanction leur soit notifiée ;

Sur les 7 demandeurs d'emploi ayant déclaré avoir eu l'opportunité de s'expliquer sur leurs manquements avant qu'une sanction leur soit notifiée, cinq ont également fait l'objet d'une décision d'inaptitude au placement.

Nous avons ensuite croisé ces résultats déclaratifs - ceux issus des entretiens - avec ceux repris dans les dossiers individuels des demandeurs d'emploi concernés. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur deux formulations spécifiques présentes dans le courrier qui notifie au demandeur d'emploi la « décision de sanction n°... ».

- Lorsque le « droit d'être entendu » a été expressément activé en amont de la sanction³⁶, on retrouve dans le courrier qui notifie la décision de sanction, au 2^{ème} paragraphe juste après le motif de la sanction, la mention spécifique « Invité à vous exprimer à ce propos, vous avez ... » ;
- Dans le cas contraire, le premier paragraphe fait référence à des articles spécifiques de la LACI et de l'OACI sur lesquels s'appuie la décision de sanction mentionnée au paragraphe 2 et qui commence par « Le Service juridique décide de prononcer à votre rencontre... » puis, « considérants et exposé des faits »

La comparaison entre le déclaratif des demandeurs d'emploi interrogés sur leur « droit d'être entendu » et le contenu de leur dossier personnel met en évidence un écart de perception. Au total, sur les 8 demandeurs d'emploi ayant déclaré ne pas avoir eu l'opportunité de s'expliquer, trois (soit près de 37%) ont une lecture de la situation différente de ce que laisse croire le contenu de leur dossier personnel³⁷.

Dans la réalité, en s'appuyant sur les dates mentionnées dans les différents courriers de notification de sanction, on a pu aisément retrouver la date de généralisation de la mise en œuvre de ce « droit d'être entendu » par l'OCE qui se situe, selon toute vraisemblance, entre le 7 avril 2021 et le 3 septembre 2021. Tous les courriers postérieurs au 3 septembre 2021 témoignent en effet, sans exception, d'un droit, pour le demandeur d'emploi, d'être entendu avant la notification de la sanction.

Malgré cette généralisation du droit d'être entendu depuis 2021, selon les informations transmises par le service juridique de l'OCE seulement 50% des assurés donnent suite à ce droit d'être entendu et la

rendues par l'OCE (cf. art. 42 LPGA). Cette règle est valable depuis l'entrée en vigueur de la LPGA, le 1^{er} janvier 2003.

³⁶ Ce « droit d'être entendu » est généralement notifié par email au demandeur d'emploi qui a alors 7 jours calendaires pour faire parvenir par mail ou par écrit ses observations ainsi que tous les justificatifs dont il dispose en rapport avec le manquement qui lui est reproché.

³⁷ Nous n'avons pas été en mesure de retrouver toutes les notifications préalables envoyées au DE par email de ce « droit d'être entendu » dans les dossiers individuels OCE, même après la généralisation de ce droit d'être entendu.

proportion de dossiers initiés lors de la phase d'annonce (étape 1) et clôturés lors de la phase de prise de position (étape 2) sans un prononcé de sanction³⁸ tourne autour de 30 % tant en 2021 qu'en 2022³⁹.

Au total, et ce malgré la généralisation du droit d'être entendu dès 2021, 85% des dossiers instruits lors de la phase de l'annonce (50%+[50%×70%]) ferait encore l'objet d'une décision de sanction lors de la phase de décision (Etape 3)⁴⁰. Un gain néanmoins théorique de 15% par rapport à une situation antérieure où le droit d'être entendu ne serait pas activé.

Dans la réalité, ce gain devrait être bien moindre puisque le service juridique de l'OCE nous a précisé que le droit d'être entendu était déjà partiellement appliqué avant 2021 pour toutes les sanctions importantes, comme refus d'un emploi, refus ou abandon d'une MMT ou aptitude au placement.

Pour mesurer avec plus de précision l'effet escompté de la généralisation du droit d'être entendu depuis 2021, il serait utile de connaître la part des demandeurs d'emploi concernée par ce droit d'être entendu avant 2021.

❖ Caractère anxigène et de méfiance

Les sanctions prononcées sont anxigènes et induisent une méfiance des demandeurs d'emploi interrogés par rapport au système. L'effet pédagogique de la sanction est ainsi systématiquement contesté par les demandeurs d'emploi interrogés.

- « Depuis lors, je garde toutes les traces de tout car je suis méfiant » ;
- « Donc, on apprend à être méfiant, à tout garder car il y a un grand manque de confiance quand ça se passe comme ça. Ce sont des problèmes de gestion, si on donne les documents à la bonne personne, derrière, il faut quand même des professionnels (si stagiaire, peut aussi poser problème) » ;
- « A partir de l'expérience, j'ai envoyé du courrier en recommandé uniquement » ;
- « Après les sanctions, mon ordinateur est plein de documents, de mes recherches de travail, normalement j'ai tout gardé, les sanctions, recherches d'emploi, car on m'a bien fait comprendre dès le début, que j'ai intérêt à bien tout garder. Un jour ou l'autre, on vous tombera dessus et on vous demandera, ... au fait, en janvier machin, vous avez fait ça... c'est rétroactif » ;
- « Il ne faut pas faire de bêtises, on devient parano du chômage, on passe plus de temps à s'assurer qu'on est dans le droit plutôt que de rechercher un emploi » ;
- Cette première sanction m'a fait prendre conscience des sanctions et j'ai fait beaucoup plus attention par la suite » ;
- « Je ne trouve pas qu'ils sont assez souples » ;
- « Je suis déjà très vigilant » ;

A leurs yeux, les sanctions infligées auraient plutôt tendance à focaliser l'énergie des demandeurs d'emploi sur des actions spécifiques destinées à ne pas se mettre en porte à faux avec la loi sur le chômage plutôt qu'à retrouver un emploi.

Plus problématique sans doute, ce recentrage sur le souci de ne pas être pris en défaut est exacerbé par les entretiens individuels avec le conseiller en personnel qui, comme nous le verrons plus loin, axe essentiellement son intervention sur le volet « contrôle ».

Loin d'être neutre, la sanction potentielle et omniprésente est susceptible de faire passer la recherche d'emploi au second plan.

³⁸ Dans ce cas, en lieu et place d'un courrier notifiant la décision de sanction, le demandeur d'emploi reçoit un courrier « d'avis sans suite » qui referme le dossier sans y donner suite.

³⁹ A noter qu'avant la généralisation du droit d'être entendu, avant 2021, le nombre d'avis sans suite tournait également autour de 30%

⁴⁰ En l'absence totale du droit d'être entendu, 100% des dossiers instruits lors de la phase de l'annonce (Etape 1) ferait l'objet d'une décision de sanction lors de la phase de décision (Etape 3).

- « Mais en bout de ligne, ça devient du jonglage, on sait ce qu'ils attendent et on doit juste s'adapter. C'est apprendre comment répondre à l'attente du conseiller et passer entre les gouttes. »

❖ Sanctions mal vécues

Au-delà de leur caractère anxiogène, les sanctions sont, pour la plupart d'entre elles, très mal vécues par les demandeurs d'emploi interrogés et considérées comme injustes et infantilisantes.

Elles sont tout d'abord mal vécues car incomprises :

- « A la place de nous aider, dès qu'il y a un problème, ils nous sanctionnent pour tout et n'importe quoi. On est là pour être puni, mais c'est quoi ça ? » ;
- « L'OCE devrait être une institution publique qui aide, mais ce n'est pas le cas, ils sont là pour sanctionner et pour juger. En plus, on ne peut chercher un emploi que dans son domaine » ;
- « Je me dis qu'on n'est pas aidé mais je peux comprendre qu'il puisse y avoir des problèmes soit de personnel, de budget ou autre, je ne sais pas » ;
- « Le système de la baguette est infantilisant » ;

Les demandeurs d'emploi ne comprennent pas pourquoi ils sont sanctionnés alors même que leur présence au chômage est déjà ressentie comme une punition.

Elles sont également mal vécues car les conséquences de ces sanctions sont souvent significatives sur les plans physique et psychologique en plus de l'être financièrement.

- « Sur le moment, oui ça décourage pour les recherches d'emploi et ça fou un coup au moral parce qu'on a l'impression qu'on est tout seul » ;
- « Cette expérience a été traumatisante » ;
- « J'étais dans tous mes états » ;
- « Il y a l'angoisse des entretiens, ai-je tout bien fait ? » ;
- « La sanction économique, c'est enfoncer encore plus les gens parce qu'on a plus d'argent » ;
- « Les sanctions économiques, c'est un peu nul, franchement » - « Avoir 13 jours de sanction pour deux jours manqués, c'est énorme... pour une mesure du marché du travail qui ne te rapporte rien ! » ;

Le volet financier revient systématiquement dans les propos des demandeurs d'emploi interrogés qui se sentent déjà précarisés et pour qui la moindre sanction financière rend la situation encore plus précaire. Certains préconisent d'ailleurs d'autres formes de sanctions moins pénalisantes financièrement.

- « Ce serait bien de faire d'autres genres de sanction, ex services civiles ou encore travailler pour une association, une ONG ou autre » ;

❖ Vie privée

Les sanctions financières, loin de s'appliquer uniquement à la personne concernée, peuvent se répercuter sur toute la vie privée, en particulier au niveau familial.

- « Pas vraiment, je discute beaucoup avec mon conjoint, il y a une confiance mutuelle, je la consulte pour avoir son avis » ;
- « Heureusement que mon conjoint a un salaire sinon, j'étais dans la merde » ;
- « Moi heureusement, j'avais encore de l'argent de côté et l'aide de mon ex-conjoint... » ;
- « J'ai remboursé en cachette de mon conjoint » ;
- « Je ne suis pas certaine que mon mari va encore m'avancer de l'argent » ;

Aux dires des demandeurs d'emploi interviewés, malgré le caractère déstabilisant de la sanction financière, c'est surtout, à quelques rares exceptions près, la solidarité qui prévaut au niveau de la cellule familiale.

❖ **Vigilance par rapport aux obligations**

Les sanctions prononcées à l'encontre des demandeurs d'emploi interrogés ne les rendent généralement pas plus vigilants en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) car ils le sont pour la plupart déjà dès leur inscription au chômage.

Nous avons en effet vu que le demandeur d'emploi est généralement conscient qu'il s'expose, dès son inscription au chômage, à des décisions de sanction ou d'inaptitude au placement s'il ne se conforme pas aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur.

- « Je ne suis pas vraiment plus vigilant, mais par contre, j'ai l'impression que les interlocuteurs ne se mettent pas à notre place, on est déjà en difficulté. Pour un chômeur en difficulté, lui remettre une compresse comme ça (sanctions) ! Je doute de la capacité de l'OCE à gérer les chômeurs mais il a des directives qui viennent d'en haut » ;
- « Pas vraiment, c'était des choses que je savais, j'étais conscient de ça » ;
- « Je suis déjà vigilant » ;

Ce constat n'est cependant pas si tranché puisque d'autres demandeurs d'emploi nous ont explicitement dit le contraire, tout en mentionnant que le moyen n'était peut-être pas très approprié.

- « J'ai appris dans la douleur mais aurais préféré qu'il y ait une discussion préalable, le cas échéant avec le CP mais il n'y peut rien » ;
- « A partir de l'expérience, j'ai envoyé du courrier en recommandé uniquement » ;
- « C'est un peu enfantin. Je deviens vigilant au fur et à mesure des sanctions, mais ce n'est pas une manière de fonctionner. J'ai l'impression qu'on ne me laisse rien passer. » ;

La sanction financière est en effet loin de faire l'unanimité auprès des demandeurs d'emploi interrogés comme moyen de rendre plus vigilant en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI).

❖ **Confiance CP**

Malgré les décisions de sanction, les demandeurs d'emploi interrogés gardent la plupart du temps confiance en leur conseiller en personnel.

- « Mais, je vois plutôt mon CP comme une personne qui a des directives, que je ne peux pas juger » ;
- « Je pense avoir eu un très bon conseiller, il ne m'a pas vraiment aidé pour trouver un boulot mais m'a beaucoup soutenu et motivé pour ne pas perdre le courage »
- « Il était plutôt du côté humain et me disait qu'il ne pouvait pas me proposer des miracles » ;
- « Les sanctions viennent du service juridique et pas des conseillers » ;

Les demandeurs d'emploi interrogés pensent, en majorité, que le conseiller en personnel n'est pas directement concerné par les sanctions, qu'il n'y peut pas grand-chose et qu'il doit se conformer à des directives imposées par la législation sur le chômage et relayées par l'OCE avec en particulier, d'une part, le service juridique et, d'autre part, sa hiérarchie.

Cette situation perçue par les demandeurs d'emploi interrogés explique en partie que leur confiance dans leur conseiller en personnel n'est pas entamée par les processus de sanction.

Plusieurs demandeurs d'emploi interrogés ont mentionné, avec dépit et étonnement, des changements de conseiller en personnel faisant état d'une certaine compréhension, voire empathie par rapport à la situation vécue par le demandeur d'emploi.

❖ Situation personnelle du demandeur d'emploi

Aux yeux des demandeurs d'emploi interrogés, la situation personnelle ou particulière du demandeur d'emploi est rarement prise en compte ou même abordée lorsqu'une sanction est envisagée puis notifiée.

- « De manière générale, mes entretiens avec le CP sont très courts (max 15') et ils n'ont pas trop le temps de s'occuper de ma situation personnelle » ;
- « Au fur et à mesure des entretiens mensuels, le temps consacré à tendance à diminuer, de 30' à 15', j'ai l'impression qu'il court tout le temps » ;
- « Quand on est assigné à des postes par l'OCE et qu'on postule, souvent on n'a pas de réponses et si les réponses sont négatives, on n'a pas de retour de l'OCE (pas de feed-back) sur les raisons des avis négatifs. J'ai une fois posé la question à mon CP et il m'a répondu, oh, c'est compliqué ! ils sont compliqués. Ok mais je voudrais savoir le pourquoi du comment. » ;
- « Non, on ne peut pas se permettre de parler de la vie privée » ;

La quasi-totalité des demandeurs d'emploi que nous avons interrogé pense que le conseiller en personnel est perpétuellement à la course, qu'il n'a pas beaucoup de temps pour consulter leur dossier au préalable, de proposer des emplois en lien avec leurs compétences et, encore moins de s'intéresser à leur situation personnelle.

Les demandeurs d'emploi interrogés ne savent donc pas à qui ils peuvent s'adresser pour discuter de la sanction, de leur propre situation et ont l'impression qu'il y a un cloisonnement important entre le conseiller en personnel, le service de placement (ORP) et le service juridique.

- « En fait, le CP, le service de placement (ORP) et le service juridique fonctionnent sans réelles concertations » ;

On notera également que dans les dossiers individuels, en particulier au niveau des entretiens avec le CP, le volet « situation personnelle » est très rarement complété.

❖ 75% de contrôle

Selon l'estimation des demandeurs d'emploi interrogés, lors des entretiens mensuels avec le demandeur d'emploi, le conseiller en personnel passerait environ 25% du temps imparti à aider le demandeur d'emploi à retrouver un emploi (le guider, lui assigner des postes, l'orienter, etc...) et 75% de son temps à contrôler que le demandeur d'emploi se conforme bien aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur - découlant de la LACI.

- « Je constate en tout cas que plusieurs fois, le CP n'a pas eu le temps de consulter mon dossier avant, il court tout le temps. Il n'a pas le temps de faire les choses comme il aimerait le faire. Sur les 15' d'entretien, va regarder 5 min les postes qui peuvent m'intéresser » ;
- « Le temps consacré pour trouver un emploi est très réduit. On apprend pour effectuer le nombre de recherches d'emploi requis, etc. mais rien n'est réellement fait pour rechercher et trouver un emploi qui convient » ;
- « Mon conseiller n'est ni impliqué sur le côté emploi ni le côté contrôle, il ne propose rien, s'il trouve un emploi, il me demande d'envoyer un cv et s'il y a un retour par rapport à cet emploi, il m'informe » ;
- « Le CP passe la plupart du temps à vérifier que je me conforme aux obligations du chômage ». « S'il essaye de me trouver un emploi ? je ne pense pas » ;

Selon les demandeurs d'emploi interrogés, la durée des entretiens oscille entre 15' et 30' et a tendance à diminuer au cours du temps alors que le temps consacré à la mission de contrôle a tendance à augmenter au fur et à mesure des entretiens au détriment du temps consacré à la mission de réinsertion.

Par ailleurs, les conseillers en personnel proposeraient peu de postes (assignation) et de formations (employabilité) et privilégieraient fortement la recherche autonome sur Job-Room.

On observe chez les demandeurs d'emploi interrogés un avis quasi-unanime sur une prédominance du contrôle sur l'accompagnement dans les pratiques des conseillers en personnel.

Les différents résultats présentés ci-avant reflètent une forme de convergence, voire de redondance dans les témoignages des demandeurs d'emploi interviewés qui est remarquable au vu de la diversité des profils de ces différents demandeurs d'emploi.

En effet, au fur et à mesure des nouveaux entretiens réalisés, les témoignages des demandeurs d'emploi sur les thématiques abordées coïncidaient généralement et allaient globalement dans la même direction que ceux exprimés dans les entretiens antérieurs, n'apportant dès lors plus de nouvelles informations ou appréciations originales, au-delà d'une forme de confirmation des témoignages antérieurs.

Ce phénomène de redondance, utile pour décider du nombre d'entretiens à réaliser, est bien connu des spécialistes du domaine sous le principe de saturation en recherche qualitative⁴¹.

Derrière cette forme d'unanimité dans les témoignages, nous avons néanmoins relevé d'importantes nuances au niveau des thématiques en lien avec la « responsabilité » et « la vigilance par rapport aux obligations » du demandeur d'emploi.

⁴¹ Voir par exemple Fusch P.I. and Ness L.R. (2015)

5. Mesures de prévention appliquées en amont

Q5 : Quelles nouvelles mesures de prévention pourraient être appliquées, en amont, en fonction des profils identifiés et des motifs invoqués par les demandeurs d'emploi ?

Les mesures de prévention destinées à rendre le demandeur d'emploi plus vigilant en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) pourraient, sur base, des profils spécifiques détectés dans la partie quantitative, des enseignements tirés des dossiers OCE et des entretiens, s'inscrire dans un premier scénario que nous détaillons ci-dessous. Ces mesures de prévention visent essentiellement à augmenter la vigilance des demandeurs d'emploi à l'égard des sanctions mais pas nécessairement à lui en donner une meilleure compréhension.

Scénario 1 : le dispositif des sanctions destiné à rendre plus vigilant le demandeur d'emploi en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) est maintenu en l'état, mais des aménagements substantiels sur son fonctionnement y sont apportés ;

- Un ciblage des publics les moins qualifiés et dont les perspectives rapides de retour à l'emploi sont hypothéquées par un faible taux d'aptitude au placement doublé d'une employabilité considérée comme difficile ;
- Une communication plus précise sur les formes de rupture de contrat de travail qui, d'une part, n'impliquent aucune sanction ultérieure au chômage, et, d'autre part, impliquent des sanctions vraisemblables, le plus souvent prononcées par les caisses de chômage. L'idée serait ici de limiter l'interprétation et de donner au « probable » demandeur d'emploi l'information nécessaire pour qu'il puisse décider en toute connaissance de cause et par rapport à sa propre situation ;
- Une notification claire et précise sur les nécessités de faire des recherches d'emploi dès la fin du contrat de travail afin de ne pas être financièrement sanctionné en amont ! Par exemple, sur les documents qui attestent de la fin du contrat de travail avec l'employeur – démarches potentielles auprès de la Fédération des entreprises romandes (FER) et des entreprises ?
- Idem en ce qui concerne la fin des études. Il faudrait que les personnes soient au courant de manière non ambiguë sur leurs devoirs et à quel moment. Démarches potentielles avec le Département de l'instruction publique (DIP) ?
- Mieux encadrer ou améliorer la communication autour des tenants et aboutissants de l'inaptitude au placement. Les demandeurs d'emploi semblent ne pas trop comprendre l'origine, la logique et les implications du principe d'inaptitude au placement. Lorsqu'on aborde le sujet, ils ne savent pas toujours à quoi ça fait référence. Sans doute à travailler sur le plan de la communication.
- Mettre systématiquement le demandeur d'emploi concerné en copie des courriers échangés entre les organismes ou services impliqués dans les démarches de chômage (OCE, ORP, SJ, caisses de chômage, organisateurs des MMT, ...), pour permettre une plus grande réactivité du demandeur d'emploi et, dans la mesure du possible, limiter les erreurs ou les retards dans la transmission des instructions. Les MMT font régulièrement l'objet d'un courrier de demande d'inscription ou de confirmation d'inscription mais le demandeur d'emploi n'est pas mis en copie dès le départ du processus mais généralement au moment de la confirmation.
- Mettre une mention « information importante » dans les courriers liés aux MMT⁴², en particulier du courrier « décision de cours » que la non-participation – quelle qu'en soit la raison - à plus de deux séances fait l'objet d'un droit de refoulement de la personne par l'organisme prestataire et également, d'une sanction derrière (double peine). Le message actuel dans les indications complémentaires n'est pas assez précis et visible. Les théories comportementales, en particulier le « nudging » mettent pourtant l'emphase sur l'importance de telles pratiques.
- Lors des emplois assignés par le conseiller en personnel (concerne le document de « demande de candidature »), il faudrait allonger la période de réaction possible car généralement très court. Exemple : lettre datée du 21 décembre 2022 pour obligation de

⁴² Cette mention se retrouve déjà par exemple dans les courriers de demande de candidature, d'entretien avant une mesure MMT

candidater au plus tard le 23 décembre avec mention que le dossier doit répondre à un cahier de charges précis et que le CV et la lettre de motivation doivent être ajustés ;

- Mise en place d'un contrat explicite entre les entreprises, l'OCE, les ORP et les caisses de chômage pour un retour systématique et plus personnalisé dans le cas des emplois assignés et des obligations mensuelles de recherche d'emploi (RPE) par exemple sur Job-room. Dans la réalité, il y a actuellement très peu de réponse/retour (de l'ordre de 5 à 10%) que ce soit pour les emplois assignés par l'OCE/ORP ou par rapport aux obligations de postuler à X emplois par mois.
- Concernant le « droit d'être entendu », une meilleure communication sur les tenants et aboutissants du droit d'être entendu, une incitation à activer ce mécanisme du droit d'être entendu (sur les courriers actuels, il est juste mentionné : « afin de respecter votre droit d'être entendu »), un délai de réponse d'au moins deux semaines calendaires au lieu de 7 jours (les justificatifs prennent souvent du temps à être rassemblés, ...)

Ce premier scénario n'implique aucun changement dans la loi actuelle. Il implique plutôt des aménagements de son fonctionnement, en particulier au niveau de la communication, des délais octroyés aux demandeurs d'emploi dans les différentes démarches et surtout de la formalisation d'un contrat explicite entre les entreprises, l'OCE, les ORP et les caisses de chômage pour un retour systématique et personnalisé dans le cas des emplois assignés et des obligations mensuelles de recherche d'emploi (RPE) par exemple sur Job-room.

Le scénario deux ainsi que les pistes de réflexion proposées dans la partie 6 s'inscrivent dans une réflexion plus globale qui pourrait être proposée pour lancer une réforme du dispositif des sanctions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) et ainsi répondre à la dernière question du mandat, à savoir :

Q6 : Quelles pistes de réflexion pourraient être proposées pour lancer une réforme du dispositif des sanctions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) ?

6. Pistes de réflexion proposées pour une réforme du dispositif des sanctions

Le scénario 2 présenté ci-dessous propose des orientations possibles qui sont compatibles avec la loi actuelle sur le chômage mais exige certains aménagements mineurs.

Scénario 2 : Le dispositif des sanctions destiné à rendre plus vigilant le demandeur d'emploi en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) est complété et/ou assoupli pour tenir compte des éléments suivants ;

- Le DE n'est pas sanctionné dès le premier écart. Il y a une tolérance, un droit à l'erreur sous forme d'avertissement qui lui fera prendre conscience plus concrètement de ses droits et obligations (ce principe existe actuellement dans certain cas mais n'est pas généralisé) sans pour autant le mettre dans une position financière délicate. A partir de données suisses, Arni, Lalive et Van Ours [2013] et Lalive, Van Ours et Zweimuller [2005] ont identifié séparément l'effet de recevoir une sanction de l'effet de recevoir une lettre d'avertissement avant qu'une sanction ne soit imposée. Ils trouvent des effets similaires dans les deux cas sur le taux de chômage et le taux de retour à l'emploi ;
- Mettre le principe de la présomption d'innocence du demandeur d'emploi au centre du dispositif. Eviter que la peine ne soit exécutée avant qu'elle ne soit formellement confirmée. Même si le demandeur d'emploi a un droit de réponse ou d'opposition, l'exécution de la peine est toujours datée au lendemain du constat, de l'état des choses établi à la phase 1. La notification de la sanction arrive toujours bien après l'application de la sanction, comme un fait accompli, avec les conséquences que cela engendre pour le demandeur d'emploi. Il pourrait être envisageable d'amender l'art.100, al 4 LACI sous la forme : « *Les oppositions et les recours contre les décisions prises en vertu des art. 15 et 30 ont un effet suspensif* ».
- Instaurer des sanctions adaptées aux situations individuelles « imprévisibles » que le demandeur d'emploi n'aurait pas pu éviter de bonne foi (malade la nuit qui précède un entretien, une guerre, une maladie chronique, ...) ;
- En cas de non récidive, un mécanisme de rétrocession partielle des indemnités retenues pourrait être envisagé, par exemple lors de la sortie du chômage pour un emploi. Ce double mécanisme basé sur les sanctions et les récompenses pourrait motiver les demandeurs d'emploi à se conformer, comme avant, aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) mais également à ne pas récidiver et surtout à être plus actif pour se trouver rapidement un emploi - la rétrocession jouant alors le rôle d'une prime à la sortie ;

Dans ce deuxième scénario, l'emphase devrait porter essentiellement sur des mesures positives qui positionnent le cadre général de ces sanctions dans l'optique d'une réinsertion du demandeur d'emploi et d'une authentique politique de l'emploi qui pourrait se déployer au niveau cantonal.

Actuellement, le dispositif des sanctions est plutôt destiné à rééquilibrer ou assainir les finances de l'assurance chômage, est perçu par le demandeur d'emploi comme une peine monétaire qui s'ajoute à sa précarité professionnelle et qui entre en concurrence directe avec la mission première des offices régionaux de placement, à savoir, l'aide à la réinsertion.

Ce deuxième scénario implique des modifications/compléments dans le texte de loi pour l'ajuster en fonction des points/mécanismes ajoutés/modifiés/retirés. Il n'est d'ailleurs pas incompatible avec le scénario 1.

Pour compléter ces deux scénarios, nous proposons pour conclure des pistes de réflexion diverses et plus larges qui reflètent une série d'aménagements potentiels de la LACI et de sa mise en œuvre cantonale susceptibles d'améliorer la réinsertion des demandeurs d'emploi dans le canton de Genève.

Pistes de réflexion : Le dispositif actuel des sanctions est mis à l'épreuve et est confronté, à travers des projets pilotes à définir, aux aménagements suggérés dans les scénarios 1 et 2 (lettre d'information reformulée, le droit à l'erreur, l'avertissement ou encore l'effet suspensif). De tels projets pilotes pourraient impliquer des coûts supplémentaires qui pourraient être pris en charge par le canton.

D'autres pistes de réflexion qui impliquent de modifier plus en profondeur la loi actuelle, pourraient également être envisagées.

- Repenser le principe du système actuel à la lumière de la théorie comportementale du « nudge » ? (Coup de pouce) pour favoriser les architectures incitatives qui pourraient mieux fonctionner que la sanction dans le cadre des politiques de retour en emploi ;
- Développer une politique cantonale de l'emploi centrée sur la mission d'accompagnement ;
- Repenser la logique même du pilotage par les résultats (6 indicateurs et 6 objectifs) ;
- Reformuler les 6 indicateurs⁴³ pour qu'ils représentent mieux les 6 objectifs qu'ils soutiennent.

⁴³ Voir : Accord ORP/LMMT/ACt 2021 - 2024

Conclusions et recommandations

Dans le cadre des mesures de prévention mises en œuvre par l'Office cantonal de l'emploi (OCE) et de leur renforcement pour réduire le nombre de sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi, le Département de l'économie et de l'emploi (DEE) a mandaté l'IRS pour procéder à une analyse quantitative et qualitative des décisions de sanctions et des décisions d'inaptitude au placement rendues par l'OCE à l'encontre des demandeurs d'emploi entre 2019 et 2021.

L'objectif de la recherche consistait, d'une part, à caractériser l'évolution et le profil des demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une sanction aux indemnités entre 2019 et 2021 et, d'autre part, à identifier, à travers le témoignage de demandeurs d'emploi, les principaux motifs de ces sanctions ainsi que la manière dont ces sanctions ont été vécues par les demandeurs d'emploi concernés.

A partir d'une approche quantitative, il s'agissait, dans ce mandat, de caractériser, pour les années 2019 à 2021, le nombre et le profil des demandeurs d'emploi qui ont fait l'objet d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes avant l'inscription au chômage, qui ont fait l'objet de deux ou plusieurs sanctions tout au long de leur parcours au sein de l'office régional de placement ou encore qui ont été déclarés inaptes au placement sur la période.

Sur un plan plus qualitatif, il s'agissait ensuite d'identifier les principaux motifs avancés par les demandeurs d'emploi pour expliquer leur manquement en regard des règles et obligations d'indemnisation prescrite par la LACI et, sur cette base, de proposer de nouvelles mesures de prévention qui pourraient être appliquées, en amont, en fonction des profils identifiés et des motifs invoqués par les demandeurs d'emploi. Il s'agissait enfin de proposer des pistes de réflexion pour lancer une réforme du dispositif des sanctions de la loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI).

Pour mener à bien l'analyse quantitative, nous nous sommes appuyés sur des données individuelles issues du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) reprenant les caractéristiques individuelles, les trajectoires de chômage ainsi que les sanctions et inaptitudes au placement notifiées aux demandeurs d'emploi du canton de Genève pour la période 2019-2021. Au total, 150'000 données ont été exploitées dans le cadre du volet quantitatif.

Entre 2019 et 2021, 12'212 décisions de sanctions ont été prononcées dans le canton de Genève en raison d'une recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante avant la période de chômage pour un total de 11'978 demandeurs d'emploi différents concernés. Avec, 27,4% du total des sanctions notifiées sur la période, c'est la deuxième cause de sanction après les sanctions prononcées pour recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante pendant le chômage qui culmine à 41,9% du total des sanctions prononcées.

Entre 2019 et 2020, le nombre de sanctions prononcées en raison d'une recherche insuffisante et/ou manquante avant la période de chômage a diminué de 27,4% pour remonter ensuite de 9,5% entre 2020 et 2021.

Pour caractériser cette population, nous l'avons comparée à la population des demandeurs d'emploi non-sanctionnés - notre benchmark - et avons identifié les caractéristiques socio-démographiques qui étaient statistiquement différentes de notre benchmark.

Le demandeur d'emploi sanctionné pour cause de recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante avant le chômage révèle certaines formes de vulnérabilité liées à l'âge, au niveau d'éducation plus faible et au faible potentiel de retour rapide à l'emploi.

Nous nous sommes ensuite intéressés à la population des multi-sanctionnés sur la période 2019-2021. Sur le total des 44'524 sanctions prononcées entre 2019 et 2021 dans le canton de Genève, 31'370 – soit plus de 70% du total des sanctions – sont de type multiple et concernent 9'884 demandeurs d'emploi, soit 43% du total des demandeurs d'emploi concernés. Cela signifie que plus de 2 demandeurs d'emploi sur 5 sont multi-sanctionnés au cours de leur parcours de chômage.

Le profil du demandeur d'emploi multi-sanctionné s'apparente fortement à celui du demandeur d'emploi sanctionné pour recherche insuffisante et/ou manquante avant le chômage à deux exceptions près. Il y a proportionnellement plus de non Suisses dans les multi-sanctionnés et l'aptitude de placement n'est plus un facteur différencié dans notre population.

Finalement et pour conclure la partie quantitative, nous avons analysé en détail la population des demandeurs d'emploi déclarés inaptes au placement sur la période 2019-2021.

Au total, 2'571 décisions d'inaptitude au placement ont été prononcées dans le canton de Genève pour un total de 2'000 demandeurs d'emploi différents.

Ici, ce sont surtout les situations non éclaircies – en particulier au niveau du statut de résidence – qui particularisent les demandeurs d'emploi concernés des autres catégories de sanctionnés ou non sanctionnés.

Les 150'000 données issues du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont également servi de point de départ à la sélection d'un échantillon de demandeurs d'emploi pour l'analyse des dossiers personnels et la réalisation des entretiens individuels.

Les entretiens individuels ont généralement duré entre 45 minutes et 1 heure et ont couvert un large spectre de thématiques allant bien au-delà de l'analyse, telle qu'initialement prévue, des principaux motifs avancés par les demandeurs d'emploi pour expliquer leur(s) manquement(s) en lien avec les sanctions prononcées.

Nous avons ensuite complété et confronté ces résultats déclaratifs - ceux issus des entretiens - avec ceux repris dans les dossiers individuels des demandeurs d'emploi concernés pour dégager un certain nombre de résultats liés à la perception des demandeurs d'emploi en lien avec les sanctions prononcées.

Les demandeurs d'emploi interrogés savent généralement, dès leur inscription au chômage, qu'ils s'exposent à des décisions de sanction ou d'inaptitude au placement s'ils ne se conforment pas aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI), avant même d'être personnellement concernés par une sanction.

En revanche, selon les points de vue exprimés lors des entretiens, cette exposition à des décisions de sanction semble très peu relayée par l'employeur lors de la résiliation d'un contrat de travail – quelle qu'en soit la raison – ou par le système éducatif à la fin des études.

Par ailleurs, ces motifs de sanction ne sont pas toujours compris par les demandeurs d'emploi interrogés qui vivent leur première expérience au chômage, sont relativisés ou ne sont pas toujours pris au pied de la lettre.

Lors de nos entretiens, les demandeurs d'emploi ont pu facilement identifier les différentes sanctions auxquelles ils ont été confrontés, les dates, les raisons sous-jacentes et les commenter en expliquant le contexte de leur mise en exécution.

En revanche, le principe même de l'inaptitude au placement, lorsqu'il est évoqué, est généralement incompris par les différents demandeurs d'emploi interrogés qui y ont été confrontés. Il en va de même pour les sanctions prononcées assorties de 0 jour de pénalité.

Les demandeurs d'emploi interviewés ne considèrent pas, pour la grande majorité, qu'ils sont responsables des décisions de sanction en raison « d'une négligence de leur part qu'ils auraient pu raisonnablement éviter ».

Sur le total des 42 sanctions identifiées dans notre échantillon, une minorité de l'ordre de 20% (soit 8 sanctions) d'entre elles sont, de l'avis des demandeurs d'emploi concernés, justifiées pleinement en raison d'une négligence de leur part qu'ils auraient pu raisonnablement éviter. C'est en quelque sorte la part des sanctions que les demandeurs d'emploi interrogés assument pleinement.

La majorité des demandeurs d'emploi avec lesquels nous nous sommes entretenus considère que les imprécisions dans le traitement d'un dossier, l'absence de prise en compte de la situation personnelle, le manque de temps du conseiller en personnel, le manque de dialogue avec les différentes instances de l'OCE ou encore l'incapacité à se faire entendre – ou même de trouver un interlocuteur - avant le prononcé de la sanction sont à l'origine de ces sanctions.

De l'avis des demandeurs d'emploi interviewés, ces imprécisions résulteraient d'une forme d'empressement dans les procédures de sanction qui laissent peu d'espace au dialogue et qui s'appuient sur une présomption de culpabilité du demandeur d'emploi. Cette présomption de culpabilité obligerait le demandeur d'emploi à prouver qu'il n'est pas fautif. Celui-ci ne se considère généralement pas bien armé pour faire opposition ni sur le fond, ni sur la forme en raison de son manque d'expertise dans les matières juridiques, sans parler de la honte éventuelle qu'il déclare ressentir.

Cette forme d'empressement est également ressentie par les demandeurs d'emploi interviewés dans le déroulé du processus de sanction qui prévoit l'exécution de la sanction au lendemain de la phase de l'annonce et ne considère ni le droit d'être entendu et ni le recours d'opposition comme ayant un effet suspensif.

Plusieurs demandeurs d'emploi interrogés ont explicitement mentionné le fait qu'ils n'avaient pas eu l'opportunité de s'expliquer avant qu'une sanction leur soit notifiée – Ce droit d'être entendu est pourtant techniquement prévu depuis 2009 dans l'onglet PLASTA « prise de position » et généralisé dans les pratiques de l'OCE depuis 2021.

Malgré cette généralisation du droit d'être entendu depuis 2021, selon les informations transmises par le service juridique de l'OCE seulement 50% des assurés donnent suite à ce droit d'être entendu et la proportion de dossiers initiés lors de la phase d'annonce (étape 1) et clôturés lors de la phase de prise de position (étape 2) sans un prononcé de sanction tourne autour de 30 % tant en 2021 qu'en 2022.

Au total, et ce malgré la généralisation du droit d'être entendu dès 2021, 85% des dossiers instruits lors de la phase d'annonce (étape 1) feraient encore l'objet d'une décision de sanction lors de la phase de décision (étape 3).

Les sanctions prononcées sont anxiogènes et induisent une méfiance des demandeurs d'emploi interrogés par rapport au système. L'effet pédagogique de la sanction est ainsi systématiquement contesté par les demandeurs d'emploi interrogés. A leurs yeux, les sanctions infligées auraient plutôt tendance à focaliser l'énergie des demandeurs d'emploi sur des actions spécifiques destinées à ne pas se mettre en porte à faux avec la loi sur le chômage plutôt qu'à retrouver un emploi.

Au-delà de leur caractère anxiogène, les sanctions sont, pour la plupart d'entre elles, très mal vécues par les demandeurs d'emploi interrogés et considérées comme injustes et infantilisantes.

Elles sont tout d'abord mal vécues car incomprises. Les demandeurs d'emploi ne comprennent pas pourquoi ils sont sanctionnés alors même que leur présence au chômage est déjà ressentie comme une punition.

Elles sont également mal vécues car les conséquences de ces sanctions sont souvent significatives sur les plans physique et psychologique en plus de l'être financièrement.

Le volet financier revient systématiquement dans les propos des demandeurs d'emploi interrogés qui se sentent déjà précarisés et pour qui la moindre sanction financière rend la situation encore plus précaire. Certains préconisent d'ailleurs d'autres formes de sanctions moins pénalisantes financièrement.

Les sanctions financières, loin de s'appliquer uniquement à la personne concernée, peuvent se répercuter sur toute la vie privée, en particulier au niveau familial. Aux dires des demandeurs d'emploi interviewés, malgré le caractère déstabilisant de la sanction financière, c'est surtout, à quelques rares exceptions près, la solidarité qui prévaut au niveau de la cellule familiale.

Les sanctions prononcées à l'encontre des demandeurs d'emploi interrogés ne les rendent généralement pas plus vigilants en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) car ils le sont pour la plupart déjà dès leur inscription au chômage.

Ce constat n'est cependant pas si tranché puisque d'autres demandeurs d'emploi nous ont explicitement dit le contraire, tout en mentionnant que le moyen n'était peut-être pas très approprié. La sanction financière est en effet loin de faire l'unanimité auprès des demandeurs d'emploi interrogés comme moyen de rendre plus vigilant en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI).

Malgré les décisions de sanction, les demandeurs d'emploi interrogés gardent la plupart du temps confiance en leur conseiller en personnel.

Les demandeurs d'emploi interrogés pensent, en majorité, que le conseiller en personnel n'est pas directement concerné par les sanctions, qu'il n'y peut pas grand-chose et qu'il doit se conformer à des directives imposées par la législation sur le chômage et relayées par l'OCE avec en particulier, d'une part, le service juridique et, d'autre part, sa hiérarchie.

Cette situation perçue par les demandeurs d'emploi interrogés explique en partie que leur confiance dans leur conseiller en personnel n'est pas entamée par les processus de sanction.

Plusieurs demandeurs d'emploi interrogés ont mentionné, avec dépit et étonnement, des changements de conseiller en personnel faisant état d'une certaine compréhension, voire empathie par rapport à la situation vécue par le demandeur d'emploi.

Aux yeux des demandeurs d'emploi interrogés, la situation personnelle ou particulière du demandeur d'emploi est rarement prise en compte ou même abordée lorsqu'une sanction est envisagée puis notifiée.

La quasi-totalité des demandeurs d'emploi que nous avons interrogé pense que le conseiller en personnel est perpétuellement à la course, qu'il n'a pas beaucoup de temps pour consulter leur dossier au préalable, de proposer des emplois en lien avec leurs compétences et, encore moins de s'intéresser à leur situation personnelle.

Les demandeurs d'emploi interrogés ne savent donc pas à qui ils peuvent s'adresser pour discuter de la sanction, de leur propre situation et ont l'impression qu'il y a un cloisonnement important entre le conseiller en personnel, le service de placement (ORP) et le service juridique.

Selon l'estimation des demandeurs d'emploi interrogés, lors des entretiens mensuels avec le demandeur d'emploi, le conseiller en personnel passerait environ 25% du temps imparti à aider le demandeur d'emploi à retrouver un emploi (le guider, lui assigner des postes, l'orienter, etc...) et 75% de son temps à contrôler que le demandeur d'emploi se conforme bien aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur - découlant de la LACI.

Selon les demandeurs d'emploi interrogés, la durée des entretiens oscille entre 15' et 30' et a tendance à diminuer au cours du temps alors que le temps consacré à la mission de contrôle a tendance à augmenter au fur et à mesure des entretiens au détriment du temps consacré à la mission de réinsertion. Par ailleurs, les conseillers en personnel proposeraient peu de postes (assignation) et de formations (employabilité) et privilégieraient fortement la recherche autonome sur Job-Room.

On observe chez les demandeurs d'emploi interrogés un avis quasi-unanime sur une prédominance du contrôle sur l'accompagnement dans les pratiques des conseillers en personnel.

Ces différents constats, liés avec une lecture systématique des dossiers individuels, nous permettent de suggérer un certain nombre de recommandations déclinées en deux scénarios.

Le premier scénario prévoit que le dispositif actuel des sanctions destiné à rendre plus vigilant le demandeur d'emploi en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) est maintenu en l'état mais que des mesures de prévention appliquées en amont de ce dispositif sont apportées sous une forme ou une autre. Ces mesures de prévention visent essentiellement à augmenter la vigilance des demandeurs d'emploi à l'égard des sanctions mais pas nécessairement à leur en donner une meilleure compréhension.

On peut par exemple mentionner une meilleure communication sur les tenants et aboutissants du droit d'être entendu, une incitation à activer plus largement ce mécanisme et une extension du délai de réponse à au moins deux semaines calendaires au lieu de 7 jours.

Il faudrait également prévoir une notification claire et précise sur la nécessité de faire des recherches d'emploi dès la fin du contrat de travail ou des études afin de ne pas être financièrement sanctionné en amont, par exemple, sur les documents qui attestent de la fin du contrat de travail avec l'employeur ou sur les diplômes qui attestent de la fin d'un cycle d'étude.

Lors des emplois assignés par le conseiller en personnel, il serait utile d'allonger le délai de candidature car la période actuelle de 2 jours semble trop courte.

Enfin, si le demandeur d'emploi doit se conformer aux règles/obligations d'indemnisation prescrite par la LACI – en particulier sur ses obligations de recherches d'emploi - il serait utile de prévoir un contrat explicite entre les entreprises, l'OCE, les ORP et les caisses de chômage pour un retour systématique et plus personnalisé dans le cas des emplois assignés et des obligations mensuelles de recherches personnelles d'emploi (RPE).

Le deuxième scénario prévoit que le dispositif des sanctions destiné à rendre plus vigilant le demandeur d'emploi en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) est complété et/ou assoupli dans les directions suivantes :

Le DE n'est pas sanctionné dès le premier écart. Il y a une tolérance, un droit à l'erreur sous forme d'avertissement qui lui fera prendre conscience plus concrètement de ses droits et obligations sans

pour autant le mettre dans une position financière délicate. Cette option pourrait être étudiée plus en avant, voire faire l'objet d'un projet pilote dont les modalités restent à définir.

La présomption d'innocence du demandeur d'emploi est remise au centre du dispositif des sanctions et le droit d'être entendu et les recours en opposition ont un effet suspensif.

Les sanctions pourraient être ajustées aux situations individuelles « imprévisibles » que le demandeur d'emploi n'aurait pas pu éviter de bonne foi (malade la nuit qui précède un entretien, une maladie chronique, ...).

En cas de non récurrence, un mécanisme de rétrocession partielle des indemnités retenues pourrait être envisagé, par exemple lors de la sortie du chômage pour un emploi. Un tel double mécanisme basé sur les sanctions et les récompenses pourrait motiver les demandeurs d'emploi non seulement à se conformer aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) mais également à ne pas récidiver et surtout à être plus actifs pour se trouver rapidement un emploi - la rétrocession jouant alors le rôle d'une prime à la sortie.

Dans ce deuxième scénario, l'emphase devrait porter essentiellement sur des mesures positives qui positionnent le cadre général des sanctions dans l'optique d'une réinsertion du demandeur d'emploi et d'une authentique politique de l'emploi qui pourrait se déployer au niveau cantonal.

Actuellement, le dispositif des sanctions est perçu par les demandeurs d'emploi interrogés comme un moyen de rééquilibrer ou assainir les finances de l'assurance chômage, cette peine monétaire venant s'ajouter à leur précarité professionnelle et ne contribuant pas, à leurs yeux en tout cas, à la mission première des offices régionaux de placement, à savoir, l'aide à la réinsertion.

Pour compléter ces deux scénarios, nous proposons pour conclure des pistes de réflexion plus larges qui suggèrent une série d'aménagements potentiels de la LACI et de sa mise en œuvre :

Repenser le principe du système actuel à la lumière de la théorie comportementale du « nudge » (Coup de pouce) pour favoriser les architectures incitatives qui pourraient mieux fonctionner que la sanction dans le cadre des politiques de retour en emploi ;

Développer une politique cantonale de l'emploi centrée sur la mission d'accompagnement ;

Repenser la logique même du pilotage par les résultats (6 indicateurs et 6 objectifs) et reformuler les 6 indicateurs pour qu'ils représentent mieux les 6 objectifs qu'ils sous-tendent.

Références bibliographiques

- Arni P., Lalive R. et Van Ours J. C. (2013), « How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit », *Journal of Applied Econometrics*, 28 (7), p. 1153-1178.
- "Accord ORP/LMMT/Act 2021-2024 entre la Confédération Suisse (représentée par le DEFR) et le canton de XX", *Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR*,
- Collectif pour la parole de chômeurs, (2022), "Paroles de chômeurs", *Livre blanc*, <https://snc.asso.fr/ressources/documents/1/ca5c287-3927-2022-01-07-LIVRE-BLANC-PAROLE-DE-CHOMEURS-BD.pdf>
- Demazière, Didier et Marc Zune. (2019), "Enquêter auprès des chômeurs exclus par décision administrative : repérer des invisibles, écouter des inaudibles, restituer des expériences", *Recherches qualitatives*, hors-série, numéro 23. pp.7-21, <http://www.recherche-qualitative.qc.ca/revue/>
- Demazière, Didier et Marc Zune (2019), "Des chômeurs radiés en Belgique, entre normes et expériences vécues", *La Nouvelle Revue du Travail*, 14, 2019 <https://doi.org/10.4000/nrt.5073>
- Dillman, D. A., Smyth, J. D., & Christian, L. M. (2014). *Internet, Phone, Mail, and Mixed-Mode Surveys. The Tailored Design Method* (4th éd.). Hoboken N.J. John Wiley & Sons Inc.
- Directive LACI IC (Indemnité de chômage) valable dès le 1.1.2023 <https://www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home/service/publikationen/kreisschreiben---avig-praxis.html>
- Directives PLASTA – instructions de saisie, n°15, (2021), Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR, Berne, le 9 août 2021
- "Efficacité et efficience du service public de l'emploi: Rapport en réponse au postulat 13.3361 de la Commission de l'économie et des redevances CN du 22 avril 2013", *SECO*, 2015 https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/Wirksamkeit_Effizienz_oeffentlichen_Arbeitsvermittlung.html
- Fusch P.I. and L.R. Ness (2015), "Are we there yet ? Data saturation in qualitative research" *The qualitative Report 2015*, Volume 20, Number 8, 1408-1416
- Lalive R., Van Ours J. C. et Zweimuller J. (2005), « The Effect of Benefit Sanction on the Duration of Unemployment », *Journal of European Economic Association*, 3 (6), p. 1386-1417.
- Liechti, David et Mirjam Suri (2020), "Quel est le profil des demandeurs d'emploi sans indemnités journalières ?", *La Vie économique*, 11/2020, SECO. pp. 49-50 <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2020/10/quel-est-le-profil-des-demandeurs-demploi-sans-indemnitees-journalieres/>
- Loi en matière de chômage (LMC), J 2 20, dernières modifications au 31 août 2021, <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx>
- McCreery Charles (2018), "The Chi-Square Test: A Test of Association between Categorical Variables", *First-year Statistics for Psychology Students through Worked Examples*, Oxford Forum, Copyright © Charles McCreery, 2018 <http://www.celiagreen.com/charlesmccreery/statistics/chisquare.pdf>

- Ménard, Sébastien et Solenne Tanguy (2018), "Comment le contrôle des chômeurs modifie-t-il le contrat optimal d'assurance chômage ?" *Revue économique*, Vol.69, 2018/5, pp. 745-778
<https://doi.org/10.3917/reco.695.0745>
- Moachon, Eric (2007), "La mise en œuvre de la lutte contre les abus : le cas du chômage", *carnets de bord en sciences humaines, IRS*, Unige, n°13, septembre 2007. pp. 16-24
<https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/carnets-de-bord/index-11.html>
- Motion M2744-A du Grand Conseil au Conseil d'Etat, Rapport du Conseil d'Etat, Secrétariat du Grand Conseil, 22 septembre 2021. <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02744A.pdf>
- Parent, Gwenn. (2014), "Le contrôle de la recherche d'emploi et les sanctions", *Travail et Emploi*, N°139, Juillet-Septembre 2014. pp.91-104. <https://doi.org/10.4000/travailemploi.6438>
- Pineiro, M. (2020) Boum des sanctions infligées aux chômeurs, 20 minutes, 16 novembre 2020.
<https://www.20min.ch/fr/story/boum-des-sanctions-infligees-aux-chomeurs-442834544560>
- " Punishing poverty? A review of benefits sanctions and their impacts on clients and claimants", 2013 <https://politicsandinsights.org/2014/02/08/punishing-poverty-a-review-of-benefits-sanctions-and-their-impacts-on-clients-and-claimants/>

Annexes

Annexe 1 : Contrat de communication de données personnelles



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Marché du travail et assurance-chômage

Contrat de communication de données personnelles à des fins de recherche

Entre la Confédération Suisse
représentée par :

Secrétariat d'Etat à l'économie
Direction du travail
Marché du travail / Assurance-chômage
Finkenhubelweg 12
3003 Bern

(Ci-après : l'organe fédéral)

et

Université de Genève
24 rue du Général-Dufour

1211 Genève 4

*(Ci-après : l'organisme de
recherche)*

Concernant : « Analyse quantitative et qualitative des décisions de sanctions et d'inaptitude au placement prononcées par l'Office cantonal de l'emploi de Genève en 2019, 2020 et 2021 »

Fait le 1 septembre 2022

1. Préambule

Considérant que la demande de *l'organisme de recherche* vise à obtenir des données personnelles des systèmes d'information de l'assurance-chômage à des fins de recherche ne se rapportant pas à des personnes et qu'elle est conforme à la Loi sur la protection des données (LPD) du 19 juin 1992, en particulier à l'art. 22 LPD, à l'art. 97a, al. 4 et 5, de la Loi sur l'assurance-chômage (LACI) du 25 juin 1982, à l'art. 34a, al. 4 et 5, de Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) du 6 octobre 1989, ainsi qu'à l'art. 15 de l'Ordonnance sur les systèmes d'information AC, OSI-AC, du 26 mai 2021.

Les parties s'engagent au respect des obligations définies ci-après.

2. Définitions

Les termes utilisés dans le présent contrat s'entendent au sens de la LPD.

3. Objet et durée du traitement

L'organisme de recherche réalisera une analyse des décisions de sanctions et des décisions d'inaptitude au placement rendues par l'Office cantonal de l'emploi (OCE) à l'encontre des demandeurs d'emploi en 2019, 2020 et 2021. *L'organisme de recherche* est mandaté par le Département de l'économie et de l'emploi (DEE) du canton de Genève. Pour ceci elle aura besoin des données individuelles provenant du système PLASTA/SIPAC, pour une période allant de janvier 2019 à décembre 2021 pour le canton de Genève.

La durée du traitement prévue au contrat est 12 mois.

4. Nature et finalité du traitement

L'organisme de recherche fusionnera les données PLASTA avec les données SIPAC, préparera les données délivrées pour l'analyse, analysera les données, interprétera, visualisera et mettra en forme les résultats pour les présentations, le rapport et les articles scientifiques.

L'organisme de recherche fera usage des données pour les finalités suivantes, à l'exclusion de toutes autres, à savoir : l'analyse des décisions de sanctions et des décisions d'inaptitude au placement rendues par OCE.

5. Catégories de données traitées

Les données personnelles des demandeurs d'emploi dans le canton de Genève (ORP) entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2021 seront traitées.

Tableau 1 : informations sur la recherche d'emploi

Personennummer
ID der Stellensuche
Berichtsmonat
RAV (Code)
Anmeldedatum
BFS-Nummer der Wohngemeinde
Geburtsdatum
Geschlecht (Code)
Zivilstand (Code)

Nationalität (Code)
Aufenthaltsstatus (Code)
Aufenthalt bis (Datum)
Muttersprache (Code)
Höchste abgeschlossene Ausbildung (Code)
Vermittlungsgrad
Vermittelbarkeit (Code)
Qualifikationsbedarf (Code)
Mobilität (Code)
NOGA08-Code des letzten Arbeitgebers (6-Steller)
Zuletzt ausgeübter Beruf (CH-ISCO-19)
Berufsfunktion (zuletzt ausgeübt)
Berufserfahrung (zuletzt ausgeübt)
Erwerbssituation bei der Anmeldung (Code)
Erwerbssituation berechnet (Code)
Abmeldedatum
Abmeldegrund (Code)
Dauer der Arbeitslosigkeit (in Tagen)

Tableau 2 : informations sur le délai-cadre d'indemnisation

Personennummer
Monat (Kontrollperiode)
Beginn der Rahmenfrist (Datum)
Ende der Rahmenfrist (Datum)
Anspruchscode
Taggeldhöchstanspruch
Pauschalcode für beitragsbefreite Personen
Versicherter Verdienst
IV-Code
Ausbezahlter Betrag (netto)
Krankentaggelder
Kinderzulagen (Anzahl)
Ausbildungszulagen (Anzahl)

Tableau 3 : sanctions

Personennummer
ID der Stellensuche
RAV des Beraters (Code)
T7-Nummer des Beraters
RAV des Überprüfers (Code)
T7-Nummer des Überprüfers
Monat der Meldung/des Eingangs der Stellungnahme/des Sanktionsentscheids
Tag der Meldung/des Eingangs der Stellungnahme/des Sanktionsentscheids
Tag des Vorfalls
Meldung (1/0)
Stellungnahme (1/0)
Sanktion (1/0)
Sanktionsstatus
Sanktionstyp
Sanktionsgrund
Einstelltage ab
Anzahl verfügte Einstelltage
Nummer Entscheid
Anzahl Meldungen in der laufenden Stellensuche
Anzahl Stellungnahmen in der laufenden Stellensuche

Anzahl Sanktionen in der laufenden Stellensuche

Tableau 4 : décisions d'inaptitude au placement

Personennummer
ID der Stellensuche
Melddatum (zwischen 1. September 2018 und 31. Dezember 2021)
Grund der Überprüfung (Textfeld, nur Überprüfung der Vermittlungsfähigkeit)
Nummer des Entscheids (Sachverhalt)
Vermittlungsfähigkeit (Y/N)
Vermittlungsgrad
Periode von (Datum)
Periode bis (Datum)
Nummer des Entscheids (Entscheid)
Datum des Entscheids (Entscheid)

6. Obligations de l'organe fédéral

L'organe fédéral veille notamment à ce que ne soient pas effectués des traitements autres que ceux pour lesquels les données ont été confiés à *l'organisme de recherche*.

L'organe fédéral déclare et garantit à *l'organisme de recherche* que les données sont transférées licitement à ce dernier et que, conformément au droit applicable, elles :

1. ont été obtenues et traitées loyalement et licitement;
2. ne font pas l'objet d'une obligation de les garder secrètes interdisant la communication;
3. ont été enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et ne sont pas employées de manière incompatible avec ces finalités;
4. sont adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles seront communiquées;
5. sont exactes et à jour;
6. ont fait l'objet d'une information à la personne concernée lorsque c'est exigé par la loi;
7. bénéficient du consentement des personnes concernées à la transmission lorsque que c'est exigé par la loi ;
8. bénéficient d'une autorisation de conservation pour une durée indéterminée.

7. Obligations de l'organisme de recherche

L'organisme de recherche certifie présenter les garanties suffisantes quant à la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées pour répondre aux exigences imposées par la LPD. En particulier l'organisme de recherche certifie avoir formé son personnel interne afin que son organisation soit en mesure de respecter l'ensemble des obligations imposées dans ce cadre.

L'organisme de recherche certifie également disposer des compétences techniques (IT, sécurité, infrastructure...) et juridiques pour appréhender l'ensemble des obligations qui sont imposées par la LPD, qui lui seront transmises par l'organe fédéral. Il certifie également avoir les ressources suffisantes pour garantir en permanence son respect. A ces fins, et en tant que de besoin, l'organisme de recherche transmet l'ensemble des éléments probatoires nécessaires à cette démonstration.

L'organisme de recherche déclare et garantit pour sa part que l'usage qu'il fera des données respectera en tous points les principes énoncés dans les déclarations et garanties de l'organe fédéral et qu'il s'interdira tout traitement ou usage des données qui serait contraire au contrat. À cet effet, et sans que cette énumération soit limitative, l'organisme de recherche s'engage en particulier à respecter les obligations suivantes :

1. se soumet aux règles de la confidentialité.
2. héberge les données personnelles **exclusivement en Suisse**.
3. établit une liste désignant par leur fonction les personnes concernées par le traitement, qui sera annexée au présent contrat.
4. s'assure que les données sont protégées contre un emploi abusif en prenant des mesures organisationnelles et techniques appropriées. Il veille à l'intégrité, à la disponibilité et à la confidentialité des données. Les mesures tiennent compte des risques que fait courir le traitement aux droits et libertés des personnes concernées. Elles seront plus élevées s'il s'agit de données sensibles ou de profils de la personnalité. Un concept de sécurité des données doit être fourni (par ex. chiffrement, codage, mot de passe supplémentaire en cas de transmission par informatique, etc.).
5. ne pas sous-traiter les données sans l'accord express de l'organe fédéral.
6. donner les instructions suffisantes et nécessaires à son personnel concernant la protection des données.
7. faire signer au personnel un engagement à respecter la protection des données.
8. informer immédiatement l'organe fédéral s'il n'est plus en mesure de respecter la convention, si un accès accidentel ou non autorisé ou une autre violation a eu lieu;

9. S'interdit de traiter des données personnelles, y compris celles qui sont anonymisées ou pseudonymisées, à des fins autres que celles prévues par le présent contrat, en particulier à des fins se rapportant à des personnes, notamment par le ciblage ou le profilage ou le recoupement des informations;
10. s'interdit en particulier de traiter des données à caractère personnel sensibles, révélant l'origine raciale, les opinions politiques ou les convictions religieuses ou autres, ainsi que toutes données à caractère personnel concernant la santé ou la vie sexuelle ou le casier judiciaire;
11. exploitera les données exclusivement pour son usage personnel et ne communiquera les données, gratuitement ou contre paiement, à aucune autre personne morale ou physique, sauf en cas d'obligation prévue par son droit interne et mentionnée expressément;
12. rectifiera, effacera et mettra à jour immédiatement les données, dès qu'il aura reçu les instructions à cet effet de *l'organe fédéral*;
13. s'engage en particulier à rectifier, compléter ou effacer tout ou partie des données s'il s'avère que ces mesures sont requises par la loi ou sont fondées sur des circonstances nouvelles que *l'organe fédéral* notifiera et justifiera à *l'organisme de recherche* dès qu'une annonce légale paraîtra;
14. garantir aux personnes concernées le droit d'accès à leurs données ainsi que le droit de rectification et d'effacement de celles-ci dans les mêmes conditions qu'en vertu du droit applicable à *l'organe fédéral*;
15. au cas où *l'organisme de recherche* refuserait de permettre aux personnes concernées d'exercer le droit d'accès ou refuserait la rectification ou l'effacement demandé(e) par la personne concernée, *l'organe fédéral* résiliera purement et simplement le contrat, dans les conditions et avec les conséquences en résultant selon ce que prévoit la clause 10.
16. se soumettre aux mêmes contrôles en matière de protection des données que ceux auxquels est soumis *l'organe fédéral*, notamment à ceux du PFPDT.
17. respecter la durée de conservation convenue et détruire les données lorsque le but du traitement (réponse au mandat et publications éventuelles ultérieures) est atteint.
18. publier les résultats de la recherche sous une forme ne permettant pas d'identifier les personnes concernées.

8. Responsabilité et indemnisation

L'organisme de recherche est responsable de l'usage qui est fait des données transmises par *l'organe fédéral*.

L'organisme de recherche s'engage à indemniser *l'organe fédéral* pour tout dommage résultant d'un manquement à ses obligations découlant de la loi ou du présent contrat.

La responsabilité de *l'organisme de recherche* est toutefois limitée aux dommages découlant directement d'un acte intentionnel ou d'une négligence grave de sa part dans l'exécution de ses prestations.

9. Règlement des conflits

Les conflits sont soumis au droit ordinaire suisse.

10. Résiliation du contrat

Le présent contrat sera résilié de plein droit en cas d'inexécution par *l'organisme de recherche* d'une ou de plusieurs de ses obligations.

Au moment de la résiliation du contrat, *l'organisme de recherche* doit retourner immédiatement toutes les données personnelles concernées par l'accord puis détruire toutes les copies. La restitution des données devra se faire dans un format standard et exploitable. Il certifiera à *l'organe fédéral* qu'il l'a fait. Ce dernier peut lui demander de détruire les données au lieu de les retourner.

11. Emoluments

Un émolument peut être perçu lorsque la communication de données nécessite de nombreuses copies ou autres reproductions ou des recherches particulières.

12. Droit applicable et for

Le présent contrat est soumis au droit suisse.

En cas de litige sur l'interprétation ou l'exécution de la présente convention, les parties s'efforceront de le régler à l'amiable avant d'entreprendre toute autre action.

A défaut de règlement à l'amiable, celui-ci pourra être porté devant la juridiction compétente; le for juridique est Berne.

Signatures :

Pour l'organe fédéral

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

Direction du travail
Marché du travail / Assurance-chômage

.....
Lieu / date

Oliver Schärli, Leiter Arbeitsmarkt und
Arbeitslosenversicherung

.....
Lieu / date

Roland Zahnd, Leiter Finanzen und Controlling

.....
Lieu / date

Bruno Burri, Leiter Statistik und Arbeits-
marktanalysen

Pour l'organisme de recherche

Université de Genève

.....
Lieu / date

Prof. Dr. Jean-Michel Bonvin, professeur

.....
Lieu / date

Prof. Dr. Eric D. Widmer, Directeur de
l'Institut de recherches sociologiques (IRS)

.....
Lieu / date

Dr. Pierre Kempeneers, adjoint scientifique

Le présent contrat est établi et signé en deux exemplaires. Le SECO et l'Université de Genève reçoivent chacun un exemplaire.

**Annexe 2 : documents du demandeur d'emploi repris
dans le dossier OCE**

La liste non exhaustive, des documents susceptibles d'être repris, sous forme manuscrite et/ou électronique, dans les dossiers OCE des demandeurs d'emploi est présentée ci-dessous.

Ces différents documents nous intéressent à plus d'un titre car ils décrivent et documentent le processus de sanction⁴⁴ depuis « l'état des choses » (phase 1) jusqu'à la « décision de sanction » (phase 3).

En prise directe avec le processus de sanction, devront minimalement faire partie des dossiers OCE et être donc consultables les documents suivants :

- Document 1 : La notification/courrier officiel initial adressé par le service Juridique de l'OCE au demandeur d'emploi pour l'informer de « l'état des choses » - 1^{ère} étape du processus de sanction ;
- Document 2 : La « prise de position » du demandeur d'emploi à travers laquelle le demandeur d'emploi s'explique, fourni un justificatif de la situation, de « l'état des choses ». C'est dans cette prise de position que le demandeur d'emploi explique son manquement/sa situation en rapport avec l'état des choses ;
- Document 3 : La décision du service juridique de l'OCE quant à la « prise de position » du demandeur d'emploi qui peut être refusée (→ sanction) ou acceptée (→ pas de sanction) ;
- Document 4 : La notification définitive de la sanction (+ attributs) du service juridique de l'OCE au demandeur d'emploi qui a toujours la possibilité de contester et faire un recours ;
- Document 5 : La lettre de recours éventuel du demandeur d'emploi par rapport à la sanction prononcée (avec son argumentaire) ;

En lien avec le processus d'inscription au chômage, on ajoutera, à ces différents documents :

- Document 6 : Les preuves mensuelles des Recherches Personnelles effectuées en vue de trouver un Emploi (Formulaire RPE) ;
- Document 7 : le formulaire Indications de la personne assurée (IPA) ;
- Document 8 : Les différents documents nécessaires à l'inscription initiale auprès d'un ORP (pièces d'identité, permis de séjour valable ou attestation de l'OCPM, carte AVS ou assurance maladie, certificat médical si en arrêt ou reprise, lettre de licenciement ou de congé (facultatif)) ;
- Document 9 : Formulaire d'inscription au chômage (demande, coordonnées, situation, choix de la caisse et Job-Room)⁴⁵ ;
 - Immédiatement disponible pour des entretiens auprès de l'ORP ? O/N ;
 - Vous disposez d'un ordinateur (caméra et microphone) et d'une connexion Internet ? O/N ;
 - Vous percevez actuellement des indemnités perte de gain (APG) ? O/N
 - Vous êtes travailleur frontalier ? O/N ;

En lien avec les entretiens avec le conseiller en personnel (CP), on ajoutera également :

- Document 10 : Le document « 10 questions essentielles pour mon retour à l'emploi » qui doit être complété avant le 1^{er} entretien avec le CP ;
- Document 11 : Certificat d'attestation de réussite de la formation (qui précède la 1^{er} entretien) ;
- Document 12 : Accès au « Job-In » (plateforme de l'emploi) du demandeur d'emploi ;
- Document 13 : Le/les plans d'actions rédigés avec le conseiller en personnel contenant toutes les démarches à entreprendre avec leurs délais de réalisation, en assurer le suivi, pour que ma recherche d'emploi soit efficace⁴⁶ ;

⁴⁴ Ce processus est décrit extensivement à l'Annexe 5

⁴⁵Lien – voir la totalité des données transmises : https://qe.ch/edem-pub2/ocechomage/formulaire/Controler?action=submit&documentId=ocechomage&mediaType=ji_html&sds=draftData&layout=normal&ids=userData.draftData

⁴⁶ Voir charte d'engagement pour l'emploi

Annexe 3 : Démarches réalisées pour l'accord sur la transmission de données

Une première liste de 72 demandeurs d'emploi sanctionnés issue de notre échantillon – cohorte 1 - a été transmise à l'Office cantonal de l'emploi (OCE) le 30 septembre 2022 pour l'obtention de cet accord. Un courrier A⁴⁷ est parti de l'OCE le 5 octobre à destination des 72 demandeurs d'emploi avec, pour celles et ceux qui n'auraient pas répondu dans les 10 jours, l'envoi d'un courrier de rappel. Dans ce premier design, la lettre à destination des demandeurs d'emploi a été rédigée par l'OCE et les retours de courrier allaient à l'OCE.

Les dossiers personnels OCE des demandeurs d'emploi qui ont retourné leur accord ont été transmis par voie numérique au fur et à mesure à des fins d'analyse.

Concernant la cohorte 1, à la date du 24 octobre 2022, il y a eu 22 retours, dont :

- 16 retours pour destinataires introuvables ou ayant déménagé ;
- 3 réponses négatives ;
- 3 réponses positives ;

Sur la base du peu de retour de courrier pour la cohorte 1 (3 réponses positives sur 72 envois soit un taux de réponses positives de 4,2%), le design a été quelque peu revu pour la cohorte 2 avec une lettre à destination des demandeurs d'emploi rédigée par l'Université de Genève⁴⁸, accompagnée d'un courrier OCE et d'une enveloppe de retour vers l'Université. Ce deuxième envoi a été assuré par l'OCE le 1^{er} novembre 2022.

Concernant la cohorte 2, à la date du 20 novembre 2022, il y a eu 18 retours, dont :

- 15 retours pour destinataires introuvables ou ayant déménagé ;
- 2 réponses négatives ;
- 1 réponse positive, uniquement pour la consultation du dossier OCE ;

Sur la base du peu de retour de courrier pour la cohorte 2 (1 réponse positive sur 72 envois – mais uniquement pour la consultation du dossier OCE - soit un taux de réponses positives de 1,4%), le design de la cohorte 2 a été maintenu mais il y a eu un recentrage du mécanisme d'échantillonnage sur les demandeurs d'emploi toujours inscrits au chômage. Ce troisième envoi a été assuré par l'OCE le 21 novembre 2022.

Concernant cette 3^{ème} cohorte, il y a eu, à la date du 2 décembre 2022, 3 réponses positives, soit un taux de réponses positives de 4,2%, identique au taux de la première cohorte.

Suite à la faiblesse des retours positifs successifs pour les cohortes 1 à 3, deux mesures complémentaires ont alors été prises pour essayer d'arriver au minimum de 15 réponses positives nécessaires à la réalisation des 15 entretiens qualitatifs.

D'une part, des démarches ont été entreprises avec le Trialogue dès le 28 novembre 2022 pour voir si l'association ne pouvait pas, en complément de l'OCE, nous aider à obtenir l'autorisation/consentement de demandeurs d'emploi d'avoir accès à leur dossier OCE et, le cas échéant, un entretien individualisé. Pour ce faire, un document explicatif⁴⁹ a été transmis à l'association.

A la date du 24 janvier 2023, nous avons obtenu, via le Trialogue, 7 réponses positives à la fois sur l'accès au dossier OCE et sur l'entretien⁵⁰.

D'autre part, l'envoi d'un nouveau courrier, le 6 décembre 2022, à une 4^{ème} cohorte « élargie » composée désormais de 175 demandeurs d'emploi sanctionnés ou déclarés inapte au placement.

Concernant cette 4^{ème} cohorte élargie, il y a eu, à la date du 22 décembre 2022, 6 réponses positives, soit un taux de réponses positives de 3,4%.

⁴⁷ Le contenu de ce courrier A est présenté en Annexe 4.

⁴⁸ Le contenu de cette lettre ainsi que le courrier d'accompagnement OCE sont présentés en Annexe 4

⁴⁹ Le contenu de ce document explicatif est présenté en Annexe 4

⁵⁰ Nous profitons de cette occasion pour remercier toute l'équipe du Trialogue qui nous a accueilli dans ses locaux, nous a permis de mesurer la diversité et l'importance de leurs activités et qui a surtout été très disponible et réceptive face à notre demande.

Annexe 4 : Courriers envoyés aux DE pour accord de consultation du dossier OCE et entretien



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

DEE - OCE
Service juridique
Case postale 2660
1211 Genève 2

N/réf. : LCE/

Genève, le 3 octobre 2022

Concerne : Demande d'autorisation de transmission de votre dossier et interview

Madame, Monsieur,

Le département de l'économie et de l'emploi (DEE) a mandaté les professeurs Bonvin et Kempeneers de l'Université de Genève afin de réaliser une étude sur les décisions de suspension du droit à l'indemnité de chômage et/ou d'inaptitude au placement prononcées par l'Office cantonal de l'emploi (OCE) pour non-respect des obligations envers l'assurance-chômage.

Un échantillonnage de demandeuses et demandeurs d'emploi, dont vous faites partie, a été établi de manière anonyme. Afin de pouvoir mener à bien cette étude, l'Université de Genève souhaite consulter votre dossier et vous interviewer lors d'un entretien personnel.

Si vous êtes intéressé-e par cette démarche, nous vous saurions dès lors gré de bien vouloir nous confirmer, par retour de courrier, votre accord pour la transmission par nos services des pièces figurant dans votre dossier auprès de l'OCE à l'Université de Genève, ainsi que pour votre participation à un entretien en présentiel avec les auteurs de l'étude qui vous contacteront directement.

Le transfert de votre dossier ne concerne que les documents contenus dans votre dossier auprès de l'OCE. Votre autorisation est valable pour la durée de l'étude et prend fin en même temps que cette dernière. À tout moment vous pouvez mettre fin à la présente autorisation.

La communication des données se fait dans le respect des lois et des réglementations en matière de protection de la personnalité et de protection des données.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Laurence Crastan Evrard
Directrice

Annexes : Accord à retourner à l'OCE
Enveloppe réponse

Cohorte 1

Accord sur la transmission de données

Je, soussigné-e, né-e le, atteste avoir pris connaissance de ce qui précède et confirme avoir compris les termes et la portée de l'engagement que comporte la présente autorisation.

Je donne par la présente mon accord pour :

- la transmission de mon dossier OCE à l'université de Genève Oui non
- la participation à un entretien avec les auteurs de l'étude Oui non

Lieu et date :

.....

Signature

.....

Cohorte 1



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ

Institut de recherches sociologiques

Genève, le 31 octobre 2022

Concerne : Etude de l'Université de Genève - Demande d'autorisation de transmission de votre dossier et interview

Madame, Monsieur,

Le département de l'économie et de l'emploi (DEE) nous a mandatés afin de réaliser une étude sur les décisions de suspension du droit à l'indemnité de chômage. Il s'agit notamment de mieux comprendre l'origine de telles décisions et de dégager de nouvelles mesures de prévention en vue de les limiter.

Afin de pouvoir mener à bien cette étude, nous souhaitons :

- Consulter votre dossier personnel auprès de l'Office Cantonal de l'Emploi (OCE) et
- Nous entretenir avec vous lors d'un entretien organisé dans les locaux de l'Université de Genève.

Pour cela, nous avons besoin de votre accord formel.

Nous vous remercions de compléter l'« Accord sur la transmission de données » ci-joint et nous le faire parvenir, par courrier à l'Université de Genève (au moyen de l'enveloppe-réponse jointe à ce courrier) ou par email à l'adresse pierre.kempeneers@unige.ch pour le jeudi 10 novembre au plus tard. Nous vous remercions d'avance de votre collaboration, votre retour d'accord, qu'il soit positif ou négatif, est important pour notre analyse.

Nous sommes très volontiers à votre disposition pour répondre à toutes vos questions en lien avec cette étude. Vous pouvez nous atteindre par téléphone tous les mardi et jeudi matin entre 10h et 12h au 022 379 88 93 ou par email à l'adresse renseignée ci-dessus. L'anonymat et la confidentialité sont strictement garantis.

Si vous donnez votre accord, seuls les documents contenus dans votre dossier auprès de l'OCE nous seront transmis. Votre autorisation ne vaudra que pour la durée de l'étude et prendra fin en même temps que cette dernière. A tout moment, vous pourrez y mettre fin en nous envoyant un e-mail à cet effet. Dans le cadre de nos échanges avec l'OCE, la communication des données se fera dans le respect des lois et des réglementations en matière de protection de la personnalité et de protection des données.

Conformément aux pratiques de l'Université, les résultats de l'étude seront anonymisés et en aucun cas les destinataires de l'étude ne pourront vous identifier de quelque manière que ce soit.

Dans l'attente de votre réponse et d'une rencontre à venir, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Professeur Jean Michel Bonvin

Docteur Pierre Kempeneers

Prof. Dr. Jean-Michel Bonvin et Dr. Pierre Kempeneers
Uni Mail - 40 bd du Pont-d'Arve - CH-1211 Genève 4
Tél. 022 379 89 43 - Fax 022 379 89 56 - www.unige.ch/sciences-societe

Cohorte 2



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ
Institut de recherches sociologiques

Accord sur la transmission de données

Je, soussigné-e, Madame/ Monsieur

né-e le (jour/mois/année)

atteste avoir pris connaissance de ce qui précède et confirme avoir compris les termes et la portée de l'engagement que comporte la présente autorisation.

Je donne par la présente mon accord pour :

- La transmission de mon dossier OCE à l'Université de Genève Oui / Non

- La participation à un entretien avec les auteurs de l'étude Oui / Non

Lieu et date :

Signature

.....

.....

Genève, le 31 octobre 2022

Nous vous remercions de bien vouloir retourner cet accord par courrier à l'Université de Genève (au moyen de l'enveloppe-réponse jointe à ce courrier) ou par email à l'adresse pierre.kempeneers@unige.ch pour le jeudi 10 novembre au plus tard

Prof. Dr. Jean-Michel Bonvin et Dr. Pierre Kempeneers
Uni Mail - 40 bd du Pont-d'Arve - CH-1211 Genève 4
Tél. 022 379 89 43 - Fax 022 379 89 56 - www.unige.ch/sciences-societe

Cohorte 2



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



DEE - OCE
Offices régionaux de placement
Case postale 2655
1211 Genève 2

«Genre»
«Prénom» «Nom»
«Adresse» «N°»
«Code_Postal» «Lieu»

Néf. : djd

Genève, le 1^{er} novembre 2022

Concerne : Courrier de l'Université de Genève

«Genre»,

Par la présente, nous vous informons que la Faculté des sciences de la société, de l'Université de Genève a été mandatée pour effectuer une étude, qui doit permettre de dégager de nouvelles mesures de prévention, en vue de limiter les sanctions.

Si vous êtes «Intéressée» à participer à cette étude, vous trouverez en annexe un courrier détaillé de l'Université de Genève

Vous en souhaitant bonne réception, nous vous prions d'agréer, «Genre», nos salutations distinguées.

Secrétariat de direction ORP



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ
Institut de recherches sociologiques



Genève, le 29 novembre 2022

Concerne: Etude de l'Université de Genève sur les décisions de suspension du droit à l'indemnité de chômage

Madame, Monsieur,

Le département de l'économie et de l'emploi (DEE) du canton de Genève nous a mandatés afin de réaliser une étude sur les décisions de suspension du droit à l'indemnité de chômage prononcées par l'Office cantonal de l'emploi (OCE) du canton de Genève entre 2019 et 2021. Il s'agit notamment de mieux comprendre l'origine de telles décisions et de dégager de nouvelles mesures de prévention en vue de les limiter.

Afin de pouvoir mener à bien cette étude, nous avons besoin de votre accord formel pour :

- ➔ Consulter votre dossier personnel auprès de l'Office Cantonal de l'Emploi (OCE), et
- ➔ Avoir un entretien avec vous dans les locaux de l'Université de Genève.

Nous vous remercions de compléter « l'Accord sur la transmission du dossier personnel et sur l'entretien » ci-joint et le déposer à l'accueil du Triologue ou nous le faire parvenir dès que possible par email à l'adresse pierre.kempeneers@unige.ch

Nous sommes très volontiers à votre disposition pour répondre à toutes vos questions en lien avec cette étude. Vous pouvez nous atteindre lors des permanences organisées par le Triologue ou par email à l'adresse renseignée ci-dessus.

Votre autorisation ne vaudra que pour la durée de l'étude et prendra fin en même temps que cette dernière. Dans le cadre de nos échanges avec l'OCE, la communication des données se fera dans le respect des lois et des réglementations en matière de protection de la personnalité et de protection des données. Les résultats de l'étude seront anonymisés et en aucun cas les destinataires de l'étude ne pourront vous identifier de quelque manière que ce soit.

Dans l'attente de votre réponse et d'une rencontre à venir, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Professeur Jean-Michel Borvin ➔ ➔ ➔ ➔ Docteur Pierre Kempeneers

..... Saut de page



¶
¶

Consultation de votre dossier personnel ¶

¶

La consultation de votre dossier personnel est importante pour nous. ¶

Elle va nous permettre de comprendre, sur une base administrative, la chronologie, la nature et l'importance des décisions de suspension du droit à l'indemnité de chômage ou d'inaptitude au placement auxquelles vous avez été confronté(e)s pendant votre parcours de demandeur(e) d'emploi au sein de l'Office cantonal de l'emploi (OCE/ORP). ¶

¶

Avoir un entretien avec vous dans les locaux de l'Université de Genève ¶

¶

L'entretien est le point central de notre étude. ¶

Nous vous laisserons parler de votre expérience/parcours de demandeur(e) d'emploi à l'OCE/ORP, du contexte particulier dans lequel vous avez été sanctionné, de votre ressenti par rapport à ces sanctions, de la manière dont les sanctions vous ont été signifiées, de vos difficultés liées à ces sanctions... Nous souhaiterions également avoir votre avis sur ce qui pourrait être amélioré pour limiter le nombre et l'intensité des sanctions prononcées par l'OCE/ORP. ¶

..... Sauf de page ¶

¶
**Accord sur la transmission du dossier
personnel et sur l'entretien** ¶

Je, soussigné(e) Madame Monsieur..... ¶

Né(e) le (jour/mois/année)..... ¶

Email:..... ¶

Et, ayant pour numéro personnel (de 8 chiffres) le..... (facultatif) ¶

- → Pour information, votre numéro personnel est généralement renseigné dans votre espace privé « Job-Room », dans le formulaire de « confirmation d'inscription » et/ou « d'annulation de votre dossier » à l'OCE/ORP, dans vos « attestation MMT » ou « plans d'actions » ou encore dans l'objet des emails qui vous sont envoyés pour vous notifier une sanction. ¶

Je certifie avoir pris connaissance de ce qui précède et confirme avoir compris les termes et la portée de l'engagement que comporte la présente autorisation. ¶

Je donne par la présente mon accord pour : ¶

-> La transmission de mon dossier OCE à l'Université de Genève Oui / Non ¶

-> La participation à un entretien avec les auteurs de l'étude..... Oui / Non ¶

Lieu et date: ¶	Signature ¶
¶ ¶ ¶ ¶	¶ ¶ ¶ ¶

¶
¶
¶
Nous vous remercions de bien vouloir déposer cet accord à l'accueil du Trialogue ou nous le retourner dès que possible par email à l'adresse pieme.kempeneers@unige.ch ¶

Annexe 5 : Canevas général des entretiens

1. CONTEXTE GENERAL DE L'ENTRETIEN

(5 min)

- L'anonymat des demandeurs d'emploi concernés est garanti ;
- L'entretien concerne environ 15 à 20 demandeurs d'emploi sélectionnés sur base de l'analyse quantitative et des dossiers OCE. Le temps de l'entretien s'établi autour de 30 à 45 minutes pour un total 3 à 4 jours maximum d'entretien. Il n'y a pas de retranscription complète de ces entretiens mais juste une synthèse de chacun d'eux ;
- Lors de ces entretiens, il s'agira de couvrir des thématiques particulières⁵¹ susceptibles d'expliquer/de contextualiser les cas de sanctions telles que la situation familiale et la garde d'enfants, les problématiques de santé, l'illettrisme ou encore l'accès au monde digital ;
- Les entretiens se déroulent à l'Unige, un endroit neutre pour que les demandeurs d'emploi se sentent en confiance.

Remerciement de la présence du demandeur(se) d'emploi, mise en confiance, présentation du contexte général de l'entretien, accord éventuel pour l'enregistrement de l'entretien et rappel du cadre strictement confidentiel de l'entretien.

Au préalable, il faudra contextualiser cet entretien avec un certain nombre de variables clés tirées de PLASTA, de SIPAC et des dossiers OCE. Voir point 2

1.1. Numéro de l'entretien/cohorte *(pré rempli avant l'entretien)*

n°:	Cohorte
-----	---------

1.2. Date, heure et lieu de l'entretien *(pré rempli avant l'entretien)*

--

1.3. Numéro personnel (persnr) + nom du demandeur(se) d'emploi *(pré rempli avant l'entretien)*

--

1.4. Adresse Email du demandeur(se) d'emploi *(pré rempli avant l'entretien)*

--

1.5. Initiales de l'interviewer + Lieu *(pré rempli avant l'entretien)*

--

1.6 Acceptation d'enregistrement de l'entretien⁵² ?

Signature du demandeur d'emploi

Oui

.....

⁵¹ Non reprises dans la base de données PLASTA ou dans les dossiers OCE

⁵² Le numéro d'enregistrement sera le persnr

2. **ANNONCE, PRISE DE POSITION ET PHASE DE DECISION**⁵³ (5 min)

(Les 3 étapes du processus de sanction)

Rappel de la situation « administrative » particulière du demandeur(se) d'emploi⁵⁴ – rappel des sanctions et/ou des décisions d'inaptitude prononcées, des motifs associés, des conséquences financières, ...

2.1. Décision(s) de sanction aux indemnités *(pré rempli avant l'entretien)*

Episodes

2.2. Décision(s) d'inaptitude au placement *(pré rempli avant l'entretien)*

2.3. Synthèse *(pré rempli avant l'entretien)*

- X sanctions aux indemnités répertoriées ;
- Y décision d'inaptitude au placement ;

⁵³ Le Terme « décision » est utilisé génériquement pour couvrir à la fois les décisions 1/ de sanction aux indemnités journalières et/ou 2/ d'inaptitude au placement

⁵⁴ Informations provenant de la base de données du SECO avec persnr, date d'inscription au chômage, motif de la sanction, date de la sanction, nombre de jours de sanction, numéro de la décision de sanction, date d'annulation/de désinscription du chômage et motif de cette désinscription

3. EN AMONT DES DECISIONS – LIEN ENTRE MANQUEMENTS ET SANCTIONS (5 min)

3.1. Avant d'être personnellement concerné, saviez-vous que vous vous exposiez à de telles décisions si vous ne vous conformiez pas aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) ?

- Oui / Non / Je ne sais pas

3.2. Si oui, par qui et dans quel contexte aviez-vous été informé(e) ?

(Réponses multiples possibles)

- Par mon employeur(e) lors de la résiliation de mon contrat de travail ; .
- Par mon école à la fin de mes études ;
- Par des ami(e)s/connaissances, mon réseau personnel ;
- A travers les documents que j'ai dû remplir lors de mon inscription à l'OCE ;
- Par des informations disponibles sur internet (sites, réseaux, chat, ...); .
- Par mon/ma conseiller(e) en personnel lors de mon 1^{er} entretien individuel ;
- Par ma caisse de chômage ;
- Autres ;

Précisez :

- Je ne sais pas ;

Lorsque vous ne vous êtes pas conformé aux règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) :

3.3. Votre conseiller en personnel vous a-t-il informé - d'une manière ou d'une autre - que l'objet de votre manquement avait été/allait être automatiquement transmis au service juridique (SJ) de l'Office cantonal de l'emploi (OCE) pour traitement et suivi ?

- Oui / Non / Je ne sais pas

4. ETAPES ET FORMES DE NOTIFICATION DES DECISIONS

(10 min)

4.1. Vous a-t-on donné l'opportunité de vous expliquer⁵⁵ sur vos manquements en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) avant de vous notifier la décision finale ?

- Oui / Non / Je ne sais pas

4.2. Si non, avez-vous sollicité un entretien pour expliquer votre manquement à la lumière de votre situation particulière ?

- Oui / Non / Je ne sais pas

4.2.1. Vos démarches pour obtenir un entretien/pour vous expliquer ont-elles abouti ?

- Oui / Non / Je ne sais pas

4.3. Selon vous, êtes-vous personnellement responsable de ces décisions ?

(Dans le sens où cette sanction résulte exclusivement d'une négligence de votre part que vous auriez pu raisonnablement éviter)

- Oui / Non / Je ne sais pas

4.4. Si non, expliquez le contexte particulier/la situation particulière qui peut expliquer vos manquements en rapport avec les décisions prononcées

<n° décision>

(pré rempli avant l'entretien)

< n° décision >

(pré rempli avant l'entretien)

⁵⁵ Ce n'est que depuis 2021 que les demandeurs d'emploi ont officiellement un droit de réponse – via la « prise de position » – sur la décision notifiée

4. RESENTI PERSONNEL ET ADAPTATION A LA NOUVELLE SITUATION (10 min)

5.1. Comment vivez-vous, au jour le jour, la/les décision(s) prononcée(s) à votre rencontre ?

Expliquez :

5.2. Est-ce que les décisions prononcées à votre rencontre ont tendance à vous rendre plus vigilant en regard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) ? A vous mettre au courant de ces règles et obligations ?

MULTI-SANCTIONS : Comment expliquez-vous vos multiples sanctions ?

- Oui / Non / Je ne sais pas

Expliquez :

5.3. Après les décisions notifiées à votre rencontre, avez-vous toujours confiance en votre conseiller en personnel ?

- Oui / Non / Je ne sais

5.4. Votre conseiller(e) en personnel est-il resté le même après la sanction prononcée ?

- Oui / Non / Je ne sais

5.5. Sur une échelle de :

- **0** (votre CP passe 100% de son temps à contrôler que vous vous conformez bien aux Règles / obligations d'indemnisation en vigueur - découlant de la LACI, à ;
- **10** (votre CP passe 100% de son temps à vous aider à retrouver un emploi) :

Où situez-vous l'activité de votre Conseiller en Personnel lors des entretiens de conseil mensuels ?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Emploi (0%)										Emploi (100%)
Contrôle (100%)										Contrôle (0%)

6. CONTEXTE SOCIO-DEMOGRAPHIQUE : DES CIRCONSTANCES PARTICULIERES ? (5 min)

6.1. ENVIRONNEMENT FAMILIAL - Etes-vous responsable d'enfants en bas âge (< 6 ans) ou d'adultes d'âge avancé (vos parents, ...) ?

Oui / Non / Je ne sais pas

6.2. ENVIRONNEMENT FAMILIAL - Ont-ils la possibilité d'être gardé tous les jours de la semaine (par d'autres membres de la famille, à la crèche, à l'école, par une nounou, autres, ...) ?

Oui / Non / Je ne sais pas

6.3. ENVIRONNEMENT FAMILIAL – Vivez-vous seul chez-vous ?

Oui / Non / Je ne sais pas

6.4. SANTE - Suivez-vous des traitements médicaux particuliers qui vous obligent à être indisponible à certains moments de la semaine et/ou du mois ?

Oui / Non / Je ne sais pas

CONNAISSANCES LINGUISTIQUES - Avez-vous besoin d'une aide extérieure pour comprendre :

6.5. Les courriers qui vous sont envoyés en lien avec votre situation de demandeur d'emploi ?

Oui / Non / Je ne sais pas

6.6. Les règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI) ?

Oui / Non / Je ne sais pas

ENVIRONNEMENT NUMERIQUE - Possédez-vous ?

6.7. Un Natel à votre nom : Oui / Non

6.8. Un ordinateur à disposition à votre domicile : Oui / Non

6.9. Une connexion internet à votre domicile : Oui / Non

6.10. MOBILITE - Quel est votre principal moyen de déplacement ?

Précisez :

6.11. MOBILITE - Etes-vous autonome dans vos déplacements ?

Oui / Non / Je ne sais pas

6.12. RAPPORT AU CHOMAGE – Est-ce votre premier épisode de chômage ?

Oui / Non ... si non, c'est leème épisode

6.13. RAPPORT AU CHOMAGE – A quel âge êtes-vous arrivé en Suisse ?

J'ai toujours habité en Suisse / Je suis arrivé(e) à l'âge de ans

7. VOTRE PARCOURS DE DEMANDEUR D'EMPLOI

(10 min)

7.2. Pouvez-vous nous expliquer/décrire dans quel contexte/cadre vous vous êtes inscrits comme demandeur d'emploi à l'Office cantonal de l'emploi (OCE)

Contexte général de votre inscription au chômage :

7.3. Pensez-vous que votre situation personnelle ou particulière est/a été prise en compte au moment où une sanction vous a été notifiée ?

- Oui / Non / Je ne sais pas

Expliquez :

7.4. En regard de votre parcours actuel ou passé de demandeur d'emploi sanctionné, que voudriez-vous faire passer comme message à l'un ou l'autre des interlocuteurs suivants :

- Votre Office Régional de Placement (ORP) ;
- Le Service juridique de l'OCE (SJ) ;
- Votre Conseiller en personnel ;

(Note : Le contenu de votre entretien reste strictement confidentiel)

FIN

Conduite de l'entretien

1/ Parlez-nous de votre expérience/parcours de demandeur d'emploi : (5 min)

- Depuis quand, jusqu'à quand, pour quelles raisons ;
- (6.12) Est-ce votre premier épisode ?
- (7.2) Contexte personnel au moment de rentrer au chômage ;
- Vos démarches à l'OCE (recherches d'emploi, formations) ;
- Votre moral, vos journées ;

Pendant ce parcours, vous avez été sanctionnés X fois depuis 2019 pour diverses raisons très formelles et codifiées (être arrivé en retard à un entretien, avoir refusé un emploi convenable, ne pas avoir fait assez de recherche d'emploi sur 1 mois, ...),

2/ pourriez-vous nous expliquer le contexte général de ces sanctions, (15 min)

- (3.1) (3.2) Aviez-vous vous été préalablement informé de cette possibilité de sanction et par qui ?
- Les raisons, les faits reprochés, les personnes impliquées ;
- (3.3) La manière dont vous avez été informé ;
- (4.1) (4.2) Les recours possibles (vous a-t-on donné la possibilité de vous expliquer ? avez-vous fait des démarches pour expliquer votre manquement ?) ;
- (5.1) (5.2) (5.3) (5.4) ((5.5) La manière dont vous avez vécu ces sanctions. L'incidence de ces sanctions sur votre vie privée, sur votre vigilance par rapport aux obligations LACI, sur votre moral, sur votre confiance envers votre conseiller en personnel, sur vos recherches d'emploi ;

Derrière ces sanctions (très formalisées et répondant à des exigences légales), il y a vous et votre situation particulière-spécifique. Une situation particulière qui pourrait légitimement expliquer qu'à un moment donné, vous vous êtes retrouvé, indépendamment de votre volonté, en porte à faux avec la loi sur le chômage (LACI)

3/ (6) Pourriez-vous nous parler de votre situation particulière ? du contexte particulier dans lequel vous vivez/évoluez ? (10 min)

- Votre situation familiale, votre santé ;
- Votre parcours professionnel mais aussi personnel ;
- Vos connaissances linguistiques, informatiques ;
- Votre environnement de vie (logement, accès au numérique, ...) ;
- Votre mobilité ;
- Votre rapport au chômage, vos aspirations ;
- Votre situation financière ;

4/ (7.3) Votre situation particulière/vos explications ont-elles été prises en compte, selon vous, au moment d'appliquer la sanction en raison de vos manquements à l'égard des règles/obligations d'indemnisation en vigueur (découlant de la LACI). (10 min)

Circonstances atténuantes ?

A un moment donné, avez-vous eu l'impression que les démarches que vous avez faites avec l'assurance chômage on/aurait pu être utile, ouvrir une porte pour un retour sur le marché du travail ?

5/ Comme DE sanctionné, quel message voudriez-vous faire passer à l'Office cantonal de l'emploi (OCE) ? (5 min)

Si vous deviez changer quelque chose dans votre manière de faire pendant votre parcours au chômage, ce serait quoi ?

Annexe 6 : Evolution du nombre de sanctions dans le canton de Genève entre 2012 et 2021

Pour avoir une perspective plus large de l'évolution des sanctions prononcées dans le canton de Genève, nous avons remis en contexte les chiffres présentés au Tableau 1 avec ceux avancés par les organismes sensibles à cette problématique de sanctions, ceux que l'on retrouve dans la presse ainsi qu'avec le total des demandeurs d'emploi renseigné dans les tableaux annuels de l'OCSTAT.

Le Tableau ci-dessous présente les principaux résultats de cette mise en perspective.

Evolution du nombre de sanctions prononcées dans le canton de Genève entre 2012 et 2021
(En valeurs absolues et pour 1000 demandeurs d'emploi)

Année	# de sanctions (Base annuelle - col1)	# de sanctions par 1000 DE (Base annuelle - col2)	# de DE l'OCSTAT (Base mensuelle - col3)
2012	7'000	40.00	14'582
2013			15'612
2014	8'800	50,1 50,26	15'621
2015			16'170
2016	12'300	69,5 61,77	16'593
2017	14'373	75	15'970
2018	15'816	87	15'150
2019	17'000 (16'754)	97,31 95,90	14'558
2020	(12'206)	58,50	17'386
2021	(15'564)	70,43	18'414
2022

Note : les chiffres en noir et en gras sont issus de sources diverses (articles de presse, rapports annuels, ...) ainsi que du tableau T_03_03_3_01 des statistiques annuelles des demandeurs d'emploi publiées par l'OCSTAT. Les chiffres en noir, en italique et entre parenthèses sont ceux qui ont été calculés à partir des bases de données transmises par le SECO. Les chiffres grisés sont extrapolés à partir des données disponibles selon la formule : (col1) = [12*(col3)] * [(col2) /1000]

Le tableau met en évidence l'augmentation quasi-continue du nombre de sanctions prononcées entre 2012 et 2021 l'exception de l'année 2020. Après le pic de sanctions en 2019, on constate que le nombre de sanctions prononcées en 2020 est pratiquement revenu à son niveau de 2016 et que celui de 2021 à son niveau de 2018, alors même que le nombre de demandeurs d'emploi est plus élevé en 2021 (resp.2020) qu'en 2018 (resp. 2016).

Cette différence fait chuter fortement le nombre de sanctions prononcées pour 1000 demandeurs d'emploi en 2020 et 2021 qui s'établissent respectivement à 58,50 et 70,43.

Ces quelques chiffres brossent un panorama général des sanctions qui sont prononcées dans le canton de Genève et de leurs évolutions entre 2012 et 2021.

Pour information, les données transmises par le SECO font état d'un nombre de sanctions par 1000 demandeurs d'emploi pour le canton de Genève légèrement au-dessus de ceux renseignés dans le tableau ci-dessus.

Sanction 1000 DE GE_CH_2017_2022

Année	Nombre de sanctions par 1000 DE	
	GE	CH
2017	75	97
2018	80	98
2019	105	101
2020	62	64
2021	75	86
2022	88	99

Source : SECO_Lamda XR_04.04.2023

Annexe 7 : Description du dispositif de sanction

Réunion OCE du 20 juillet 2022 avec Messieurs Alexandre Meyer et Frederic Rieben Mise à jour du contenu par Webex le 29 juillet 2022 à 11h00

Objet : Présentation des masques PLASTA à partir desquels le processus de sanction est saisi – Processus décisionnel des sanctions.

Le processus de sanction des demandeurs d'emploi⁵⁶ comporte, depuis 2021, 4 étapes qui débutent par la **phase d'annonce** (Etape 1), se poursuit par la **phase de prise de position** (Etape 2) suivie par la **phase de prise de décision** (Etape 3) pour se terminer par la **phase de recours** (Etape 4).

Ces quatre étapes peuvent, le cas échéant, être complétées en aval par un recours auprès des tribunaux contre la décision sur opposition.

Ce processus est extensivement décrit ci-dessous à travers un exemple concret.

Etape 1⁵⁷ : Phase de l'Annonce/du Constat/Etat des choses/de la notification

La situation : Un Conseiller en personnel accueille un demandeur d'emploi dans le cadre d'un entretien de conseil /rdv/séance de Conseil. Au cours de l'entretien de conseil, le demandeur d'emploi, sans raison apparente, décide de quitter.

Le Conseiller en personnel va alors préciser, dans la partie gauche du masque PLASTA :

- Le type d'évènement concerné, ici « Entretien de Conseil » ;
- La raison de la sanction, ici, dans notre exemple, « Abandonné »⁵⁸ ;
- Une date liée à la phase d'annonce, de l'état des choses, du constat, ...qui va être générée automatiquement dans le système.

Une fois le « constat, l'état des choses » établi et encodé, le conseiller en personnel va initier, dans la partie droite du masque PLASTA une procédure visant à informer le Service Juridique de l'OCE du « constat/de l'état des choses », de la situation, de l'annonce pour traitement ultérieur du « constat ». Pour ce faire, il encode/transmet « à qui de droit »⁵⁹ qui est, à Genève, identifié par les codes :

- GEAM0 : Code spécifique du service juridique de l'OCE à Genève ;
- TYYY8 : Identifiant unique de la personne du service juridique qui va réceptionner, dispatcher et analyser le « constat » ;

Le Conseiller en personnel enregistre ces informations et transmet vers le service juridique.

Etape 2⁶⁰ : Phase de la prise de position

La situation : Le service juridique réceptionne le « constat/état des choses » à traiter dont la première caractéristique est d'avoir :

- Un statut (par défaut)⁶¹ « en suspens » au moment d'arriver au service juridique car il n'y a pas encore eu de prise de position.

Le service juridique va alors contacter le demandeur d'emploi – généralement par un courrier officiel⁶² – pour l'informer de l'état des choses et va, en parallèle, saisir dans l'application :

⁵⁶ Nous remercions Messieurs Alexandre Meyer et Frédéric Rieben de l'Office cantonal de l'emploi (OCE) qui nous ont présenté en détail et avec pédagogie ce processus de sanction les 20 et 29 juillet 2022 à partir des différents masques PLASTA.

⁵⁷ Note : Etape 1 qui se passe intégralement au niveau de l'ORP et du Conseiller en personnel

⁵⁸ Des commentaires peuvent être ajoutés par le conseiller en personnel pour qualifier la raison de la sanction.

⁵⁹ Dans le cas de l'OCE de Genève, il y a une personne spécifique et unique au service juridique qui réceptionne l'ensemble des annonces/état des choses encodés par tous les conseillers en personnel puis dispatche vers d'autres personnes du service juridique pour traitement. Ce n'est pas le cas dans tous les ORP en Suisse.

⁶⁰ L'étape 2 qui se passe intégralement au niveau du service juridique de l'OCE

⁶¹ Les statuts possibles au niveau de la prise de position (non renseignés dans la base de données SECO transmise par M. Yerly du SECO) sont : « En suspens », « accepté » et « refusé ».

⁶² 1er courrier officiel du SJ qui va se retrouver dans la Gestion Electronique des documents (GED) du demandeur d'emploi.

- Une « prise de position » pour que le demandeur d'emploi puisse s'expliquer sur l'annonce/l'état des choses. C'est dans le cadre de cette prise de position/phase de prise de position que le demandeur s'explique, fourni un justificatif de la situation, de l'état des choses). C'est à ce niveau, en amont de la phase de décision, que le « **droit d'être entendu** » est activé ;
- Un « délai fixé » (Ce délai précise le temps qu'à le demandeur d'emploi pour s'expliquer, pour être entendu) ;

Au moment où le service juridique reçoit le justificatif du demandeur d'emploi⁶³, est encodé manuellement dans l'application :

- Une date de réception de ce justificatif (qui doit précéder le délai fixé) ;

Sur base de ce justificatif, le service juridique va statuer sur la « prise de position » émise par le demandeur d'emploi⁶⁴

Situation A : Le service juridique **refuse** la prise de position du demandeur d'emploi :

- Le statut de la prise de position passe de « en suspens » à « refusé »⁶⁵

Situation B : Le service juridique **accepte** la prise de position du demandeur d'emploi :

- Le statut de la prise de position passe de « en suspens » à « accepté »⁶⁶ Le dossier est clos et la sanction n'est pas prononcée. Un courrier « **Avis sans suite** » est alors envoyé au demandeur d'emploi pour l'informer que le dossier est refermé sans y donner suite.

Etape 3⁶⁷ : Phase de la décision (Sanction)

Situation A : Si la prise de position est dans le statut « refusé », la personne en charge du dossier au service juridique va saisir une décision dans le système :

- Le nombre de jours de suspension⁶⁸ ;
- Le début de la suspension ;

Puis enregistrer ces informations dans le système

- Le statut de la décision devient « en cours » ;

L'information est à nouveau enregistrée et ...

- Le statut de la décision passe de « en cours » à « prêt pour acceptation » ;
- Un numéro de décision de la sanction (unique) est attribué ;

L'acceptation, de la sanction, doit alors être prononcée par une autre personne du service juridique (il faut 2 personnes) qui le fera dans le champ disponible « Acceptation prononcée par » et puis enregistrement. Suite à cette décision acceptée :

- Une date de décision de la sanction est aussi générée ;
- Le statut passe de « prêt pour acceptation » à « accepté » ;

⁶³ Prise de position du demandeur d'emploi va se retrouver dans la Gestion Electronique des documents (GED) du demandeur d'emploi.

⁶⁴ A noter que cette étape 2 « phase de prise de position » n'existe de manière systématique que depuis 2021. Avant cette date, la « prise de position » n'existait pas et le demandeur d'emploi n'avait donc pas la possibilité de s'expliquer en cours de processus. Tout au plus pouvait-il faire recours contre la décision rendue.

⁶⁵ Cela signifie que la prise de position (fournie par le demandeur d'emploi) est refusée par le service juridique de l'OCE et que par conséquent la sanction devra être exécutée.

⁶⁶ Cela signifie que la prise de position (fournie par le demandeur d'emploi) est acceptée par le service juridique de l'OCE et que par conséquent la sanction ne devra pas être exécutée.

⁶⁷ L'étape 3 se passe intégralement au niveau du service juridique

⁶⁸ A noter que la décision peut également déboucher sur 0 jour de suspension

La sanction est tombée, validée puis est notifiée au demandeur d'emploi⁶⁹ qui a toujours la possibilité de contester et de faire un recours

Etape 4 : Phase de recours

Cas A : Si le Demandeur d'emploi fait recours⁷⁰ **et qu'il a gain de cause**⁷¹, la décision en cours est réouverte et donne accès à un bouton « remplacer cette décision »

- Le code statut de la décision passe alors de « accepté » à « remplacé » ;
- Un nouveau numéro de décision (unique) est attribué et reste en lien avec le numéro attribué précédemment⁷²
- La procédure redémarre au début de la phase 3 « situation A » avec ce nouveau numéro.

Cas B : Si le Demandeur d'emploi fait recours **et qu'il n'obtient pas gain de cause**, la décision est « maintenue » ?

⁶⁹ Cette notification de la sanction (ou non) par le SJ au demandeur d'emploi va également se retrouver dans la Gestion Electronique des documents (GED) du demandeur d'emploi

⁷⁰ Ce recours devrait également se retrouver dans la Gestion Electronique des documents (GED) du demandeur d'emploi

⁷¹ En cas de recours, c'est d'abord la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice qui est saisie puis, en dernier ressort, le tribunal fédéral des assurances sociales (TAS) qui va statuer sur le cas et casser ou non la décision initiale.

⁷² A noter que chaque numéro de décision de sanction est automatiquement lié avec une décision antérieure, si elle existe, et/ou avec une décision postérieure, si elle existe. Ainsi, si une décision n'a pas un numéro de décision ultérieure, on est certain d'être à la dernière décision.

Annexe 8 : Profil socio-démographique de la population non sanctionnée (Benchmark)

Genre	N	%	% cum.
M - Hommes	15634	48,48	48,48
F - Femmes	16612	51,52	100
Total	32246	100	

Nationalité	N	%	% cum.
Nationalité suisse	16552	51,33	51,33
Nationalité non suisse	15694	48,67	100
Total	32246	100	

Catégorie d'âge	N	%	% cum.
15-24 ans	1228	3,81	3,81
25-49 ans	21361	66,25	70,06
50-64 ans	8663	26,87	96,93
> 64 ans	991	3,07	100
Total	32243	100	

Statut de résidence	N	%	% cum.
Permis B	5827	18,07	18,07
Permis C	8857	27,47	45,54
Suisse	16631	51,58	97,12
Permis F	104	0,32	97,44
Permis G	466	1,45	98,89
Permis K	278	0,86	99,75
Permis L	79	0,24	99,99
Permis N	4	0,01	100
Total	32246	100	

Niveau d'éducation - 3 classes	N	%	% cum.
Primaire/secondaire I	6565	20,61	20,61
Secondaire II	12181	38,25	58,86
Tertiaire	13101	41,14	100
Total	31847	100	

Etat civil	N	%	% cum.
Non précisé	2	0,01	0,01
Célibataire	14762	45,78	45,79
Marié/PE - séparé	13536	41,98	87,77
Veuve/veuve PE	221	0,69	88,46
Divorcé/PE dissous	3725	11,55	100,01
Total	32246	100	

Situation d'emploi à l'inscription	N	%	% cum.
Précédemment employé	14125	43,8	43,8
Première recherche d'emploi	1394	4,32	48,12
La réinsertion dans l'emploi	3352	10,4	58,52
Partiellement au chômage (occupe un emploi à temps partiel), non prévenu	625	1,94	60,46

Partiellement au chômage (occupe un emploi à temps partiel), non prévenu	2177	6,75	67,21
Poste à temps plein, sans préavis	120	0,37	67,58
Poste à temps plein, terminé, temporaire	10453	32,42	100
Total	32246	100	

Situation d'emploi calculé	N	%	% cum.
Chôm. complets, à un taux d'occ. recherché >= 90 %	19097	59,22	59,22
Chôm. part., à un taux d'occupation recher. < 90 %	2489	7,72	66,94
Chôm. part. (a un empl. à temps part.), non licen.	249	0,77	67,71
Chô. par. (empl. à temps part.), licen., dur. dét.	520	1,61	69,32
Gain intermédiaire	5602	17,37	86,69
Employé à plein temps, non licencié	32	0,1	86,79
Employé à plein temps, licencié, durée déterminée	1684	5,22	92,01
Mesures d'emploi	898	2,78	94,79
Mesures de formation	32	0,1	94,89
Mesures spécifiques	95	0,29	95,18
Avec mesure d'emploi cantonale	133	0,41	95,59
A la recherche d'un emploi à l'étranger	250	0,78	96,37
Maladie, accident, service militaire, maternité, serv. Civil	1148	3,56	99,93
Inapte au placement	17	0,05	99,98
Total	32246	100	

Profession exercée	N	%	% cum.
Non précisé	893	2,77	2,77
Professions militaires	5	0,02	2,79
Directeurs, cadres de direction et gérants	2341	7,26	10,05
Professions intellectuelles et scientifiques	6974	21,63	31,68
Professions intermédiaires	4598	14,26	45,94
Employés de type administratif	5262	16,32	62,26
Personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs	5492	17,03	79,29
Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et pêche	129	0,4	79,69
Métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	2472	7,67	87,36
Conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers de l'assemblage	819	2,54	89,9
Professions élémentaires	3261	10,11	100,01
Total	32246	100	

Fonction professionnelle	N	%	% cum.
Travailleur indépendant	178	0,55	0,55
Fonction de cadre	1466	4,55	5,1
Fonction spécialisée	26129	81,03	86,13
Fonction auxiliaire	2912	9,03	95,16
Apprenti	503	1,56	96,72
Travail à domicile	14	0,04	96,76
Ecolier	356	1,1	97,86
Etudiant	377	1,17	99,03
Stagiaire	311	0,96	99,99
Total	32246	100	

Taux/aptitude de placement (3 classes)	N	%	% cum.
<= à 33 %	118	0,37	0,37
34 à 66%	1580	4,94	5,31
> 66%	30269	94,69	100
Total	31967	100	

Employabilité	N	%	% cum.
Non précisé	7076	21,94	21,94
Facile	6405	19,86	41,8
Moyen	13984	43,37	85,17
Difficile	4781	14,83	100
Total	32246	100	

Besoins en qualification	N	%	% cum.
Non précisé	15213	47,18	47,18
Aucune	8932	27,7	74,88
Qualification de base	4772	14,8	89,68
Qualification professionnelle	3329	10,32	100
Total	32246	100	

Mobilité	N	%	% cum.
Pas mobile	75	0,23	0,23
Pendulaire journalier	32022	99,31	99,54
Dans certaines parties de la Suisse	53	0,16	99,7
Dans toute la Suisse	22	0,07	99,77
Aussi à l'étranger	74	0,23	100
Total	32246	100	

Langue maternelle	N	%	% cum.
Français	18697	57,98	57,98
Portugais	3518	10,91	68,89
Espagnol	2337	7,25	76,14
Autres	7694	23,86	100
Total	32246	100	

Source : Caractéristiques individuelles et de chômage - Benchmark

Annexe 9 : Box Plot et détection des « outliers »

Définition du « outlier »

Un « outlier », ou donnée aberrante est une valeur ou une observation qui est « distante » des autres observations effectuées sur le même phénomène, c'est-à-dire qu'elle contraste grandement avec les valeurs « normalement » mesurées. Une donnée aberrante peut être due à la variabilité inhérente au phénomène observé ou bien elle peut aussi indiquer une erreur expérimentale. Les dernières sont parfois exclues de la série de données.

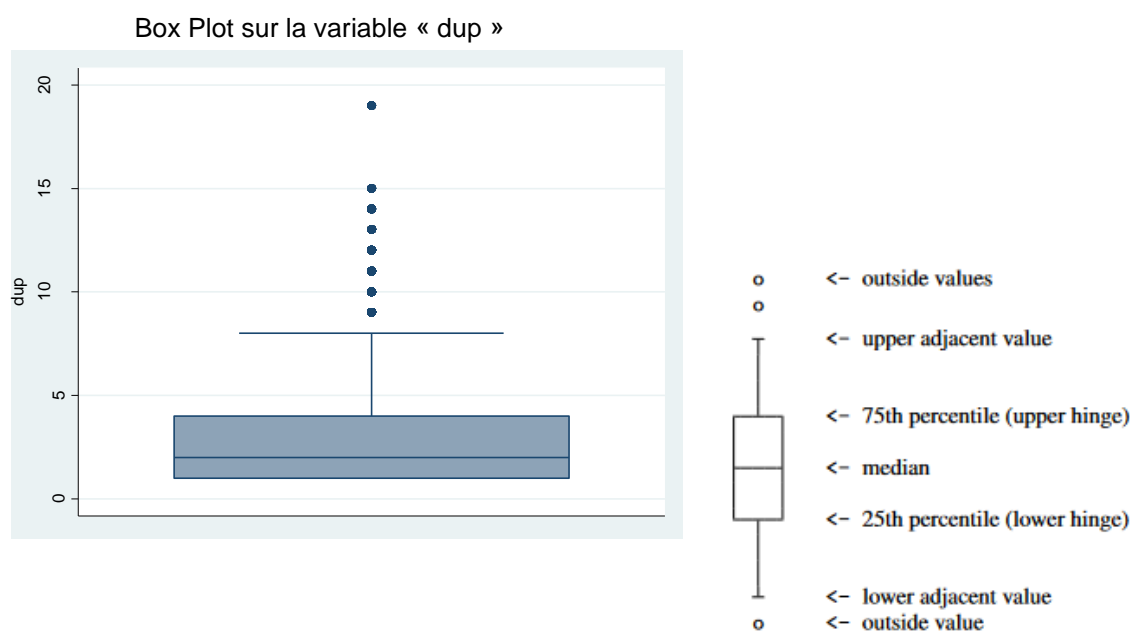
Comment détecter les données aberrantes ?

Une méthode classiquement employée pour détecter les données aberrantes, consiste à réaliser un box plot. On parle alors de méthode de détection univariée car elle ne concerne qu'une seule dimension, ou variable.

A quoi sert le Box plot ?

Les Box Plots sont des outils graphiques permettant de visualiser des mesures statistiques clés telles que la médiane, la moyenne et les quartiles d'une distribution. Un Box Plot est un support visuel permettant d'examiner les propriétés statistiques clés d'une variable.

Dans le cas qui nous occupe, nous avons réalisé un box plot (une analyse sur la distribution des observations) à partir de la variable «dup» qui représente le nombre de fois que les demandeurs d'emploi ont été sanctionnés entre 2019 et 2021. On obtient le graphique ci-dessous, avec, à droite une légende qui détaille la signification du box plot, encore appelé boîte à moustache.



Interprétation du Box Plot

Les données aberrantes détectées dans notre distribution sont identifiées par les huit points situés dans la partie supérieure du graphique, au-delà de la « upper adjacent value ». Ils correspondent aux valeurs de la variable « dup » comprises entre 9 et 15 ainsi que 19.

Pour information, cette « upper adjacent value » est égale à la valeur du 3ème quartile (75th percentile – upper hinge) plus 1,5 fois l'intervalle inter-quartile, mesuré ici par la différence entre le 75th percentile – upper hinge et le 25th percentile – lower hinge.

A noter que ces 8 valeurs aberrantes ne représentent, dans notre cas, que 1,1% des demandeurs d'emploi multi-sanctionnés

Annexe 10 : Motifs de vérification d'aptitude au placement

txt_grund (1/2)
Cas soumis à examen par la CCGC: aptitude au placement à déterminer par le SJ
Cas soumis à examen de la caisse Unia du 11.12.18 : AAP
Suite à son mail du 27.12.19 (dans la Ged), le CE s'est mis à son compte à 50% et cherche un travail à 50%, d'où sa demande de changement de taux d'activité.
CE informe avoir arrêté son activité indépendante au vu du covid et recherche à nouveau un 100% dès le 01.11.20. Sa demande du 21.10.20 est dans la ged. Demande de prise de position.
Cas soumis à examen de la caisse Unia du 11.02.2020 :AAP
Cas soumis à examen par la CCGC: aptitude au placement à déterminer par le SJ
Cas soumis à examen de la caisse Unia du 25.02.20 : AAP
CE va suivre deux cours payés par son futur ex-employeur. Ils débutent en septembre et octobre. Il s'agit de 8 séances de 4h réparties sur deux mois. Cf. mail dans la GED.
CE s'est rendu en Italie pour l'enterrement de sa mère - il a été ensuite empêché de revenir pour cause de Covid-19
DE est inscrit à 60%. Il nous informe qu'il possède une société informatique et travaille à 40% dans celle-ci. Merci de nous confirmer son AP à 60%. Attestation d'emploi reçue ce jour et mis dans la GED. Copie extrait RC reçue 15.06, dans GED.
Avis SMR suite à l'expertise demandée – 0% de capacité de travail dans toute activité. DE déjà soumis sanction suite manque RPE et absence entretien en cours
47 jrs de sanction et absences EC des 23.09 et 01.10 et pas de RPE en sept.
Examen de l'aptitude au placement suite au rapport d'IPT et des CM remis par le DE et daté du 25 et 27.11.2020 Cas en urgence et blocage des IC si possible
Cas soumis à examen de la caisse Syndicom du 10.12.20 AAP Dossier papier
A la demande de Mme Mamboury du SJ, suite à DC non éclairci et longue absence à l'étranger aucune RPE jan2020
Cas soumis à examen par la CCGC. L'aptitude au placement de l'assuré à déterminer par le service juridique
Cas soumis à examen par la caisse CCGC du 03.05.19 : Aptitude au placement à déterminer par le SJ
absences ec 13+22.08.2019 + assignation d'emploi du 16.08
Cas soumis à examen par la CCGC CS - 21-0523 Aptitude
Cas soumis à examen par UNIA : AAP de l'assuré à déterminer par le SJ.
"demande d'aptitude au placement pour DE exerçant une activité indépendante à caractère durable (selon bulletin LACI IC B238 à B247)". L'assurée travaillait à plus de 70%, s'inscrit à 50%. Garde son activité d'indépendante à 50%. La caisse demande un avis
Cas soumis à examen par la CCGC. L'aptitude au placement de l'assuré à déterminer par le service juridique
Cas soumis à examen par la CCGC. L'aptitude au placement de l'assurée à déterminer par le service juridique
Cas soumis à examen de la caisse unia du 6.07.21 AAP CS 21/0403
Cas soumis à examen par la CCGC Aptitude CS 20-0433
AAP DE frontalière jusqu'au 30 Juin 2021 et dès le 1er juillet annonce une résidence à Genève qui correspond à son premier jours sans emploi !!!
DE était parti en GI pour 1 mois en Thaïlande avec sa famille (théâtre). L'aptitude a déjà été testé sur la femme du DE. Aujourd'hui ils sont toujours en Thaïlande pour continuer les GI. Le DE avait un GI à Genève en 2021 mais plus d'actualité : covid
Cas soumis à examen de la caisse du SIT du 27.02.20 : AAP
Cas soumis à examen par la caisse UNIA. L'aptitude au placement de l'assurée à déterminer par le service juridique
Cas soumis à examen de la caisse CCGC 17.12.19 : AAP

txt_grund (2/2)
Cas soumis à examen CCGC du 03.11.21 : AAP CS 21/0629
Cas soumis à examen de la caisse Syndicom du 28.01.20 : AAP
Cas soumis à examen par la CCGC : CS21/0665
Cas soumis à examen de la caisse CCGC du 05.02.20
Indépendant (voir mail du SIT dans GED)
AAP adresse
45 jrs de sanction et pas de RPE en janvier et absence EC le 18.02.2019.
Cas soumis à examen de la caisse CCGC du 03.05.21 : AAP CS 21/0278
Cas soumis à examen par la CCGC : AAP de l'assurée à déterminer par le SJ.
Cas soumis à examen par la CCGC Aptitude CS 21-0553
L'assuré a eu un accident un lundi après-midi en France. Voir déclaration d'accident dans la GED.
Aptitude au placement en tant qu'indépendant à caractère durable
Cas soumis à examen par la caisse UNIA : CS21/0486
Cas soumis à examen de la Caisse Syna du 29.03.21 : AAP CS 21/0209
Le CE n'est pas disponible pour un emploi du 1er au 10 de chaque mois (non négociable). Voir PV signé dans la GED/kap/02.12.2019
Le CE n'est pas disponible pour un emploi du 1er au 10 de chaque mois (non négociable). Voir PV signé dans la GED/kap/02.12.2019
Décision d'IAP du 11.02.2020 Suite à réinscription, cas est soumis au SJ ORP pour vérifier aptitude au placement de l'assuré
38 jrs de sanction, sans compter qu'il n'a pas déposé son dossier à la caisse depuis le mois de février, qu'il n'a toujours pas remis à l'ORP un dossier de candidature et qu'il n'a fait aucune RPE depuis son licenciement à ce jour, soit plus de 8 mois.
38 jrs de sanction, sans compter qu'il n'a pas déposé son dossier à la caisse depuis le mois de février, qu'il n'a toujours pas remis à l'ORP un dossier de candidature et qu'il n'a fait aucune RPE depuis son licenciement à ce jour, soit plus de 8 mois.
Cas soumis à examen de la caisses CCGC du 03.10.19 : AAP
Cas soumis à examen par la CCGC : CS21/0106
Cas soumis à examen de la caisse CCGC du 20.01.20 : AAP
Refus de participer à une MMT en présentant un contrat de travail et des certificats médicaux, que je pense, de complaisances. (docs dans la GED).
Cas soumis à examen de la caisse CCGC du 7.12.20 AAP CS 20/0558
Selon courriel de ce jour DE est encore en Angola le 22.12.2020- vacances annoncée du 09.12.2020 au 21.12.2020 /
CE part sur l'île Maurice du 27.10 au 03.12 Est en quarantaine à l'allé et au retour?? SELON LA LISTE DU 12.10 AU 28.10 DE L'OFSP, L'île Maurice n'est pas sur ladite liste/JAA 06.11.2020
GI indépendant effectué, activité accessoire ou durable ?

Annexe 11 : Caractéristiques socio-démographiques relatives des populations analysées

Le positionnement relatif des populations analysées est visualisable dans le tableau ci-dessous, Ce tableau doit être lu de manière horizontale pour chaque modalité prise individuellement.

Au niveau du genre par exemple, le positionnement de REI à droite de la verticale « Benchmark » signifie qu'il y a significativement - au sens du test d'indépendance du khi-carré (χ^2) - plus d'hommes dans la population des demandeurs d'emploi sanctionnés pour recherche d'emploi insuffisante et/ou manquante (REI) avant la période de chômage que dans notre benchmark.

Par ailleurs, le fait que MS se situe à droite de REI signifie que ce constat est encore plus accentué pour la population des multi sanctionnés (MS) et ainsi de suite.

En revanche la distance entre les populations étudiées n'a aucune signification car nous avons simplement utilisé une échelle ordinale.

De la même manière, le positionnement relatif des populations entre deux modalités n'a aucune signification.

Modalités	Bench mark				+
	Q 0				
Genre:		RE I	MS	DI	
hommes					
Nationalité:	RE I	MS	DI		
non-suisse					
Age:		RE I	MS		
Plutôt jeune (< 50 ans)			DI		
Statut résidence (hors Nat CH):		MS	RE I		
Permis B		DI			
Niveau d'éducation:		RE I	MS		
Secondaire II			DI		
Etat civil:		RE I	MS		
Célibataires		DI			
Situation d'emploi à l'inscription:		RE I	MS		
Précédemment employé			DI		
Situation d'emploi calculé:	DI	RE I	MS		
En gain intermédiaire					
Profession exercée:		RE I	MS		
Employés de personnel des services directs aux particuliers			DI		
Professions élémentaires					
Fonction professionnelle:		RE I			
Fonctions auxiliaires		MS			
		DI			
Taux/apptitude de placement:	MS	RE I			
Plutôt faible (comprise entre 34% et 66%)	DI				
Employabilité:		RE I	MS	DI	
Difficile					
Besoins en qualification/compétence:		RE I	MS		
Evalués - Importants		DI			
Mobilité:	RE I				
Pendulaires journaliers	MS				
	DI				
Langue maternelle:	RE I				
Française	MS				
	DI				
Légende:					
Benchmark:	Ensemble des DE ni sanctionnés, ni déclarés inaptés				
REI:	Ensemble des DE sanctionnés pour Recherches d'Emploi Insuffisantes ou manquantes <u>avant</u> la période de chômage;				
MS:	Ensemble des DE Multi Sanctionnés;				
DI:	Ensemble des DE Déclarés Inaptés au placement ;				