

Date de dépôt: 22 novembre 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Alain Charbonnier, Laurence Fehlmann Rielle, Roger Deneys, Jacques-Eric Richard et Loly Bolay modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'économie a étudié le projet de loi 9631 au cours de cinq séances de travail entre le 19 septembre et le 24 octobre 2005. Cette tâche a été accomplie simultanément avec l'analyse des projets de lois 9624, 9625 et 9632.

Lors des réunions consacrées à ces quatre projets de lois la commission a auditionné les personnes suivantes :

- MM. Georges Tissot et David Hermann de la CGAS ;
- M^{me} Sabine von de Weid, secrétaire permanente de l'UAPG ;
- M. le professeur Andràs November, membre du Conseil stratégique de la Promotion économique ;
- M. Yves Perrin, directeur du service du Marché de l'emploi au DEEE ;

- MM. Christophe Dunand, directeur, et Alain Girardin, collaborateur de l'association Réalise ;
- M. Stéphane Tanner, directeur du service des Affaires fiscales et juridiques au DF ;
- M^{me} Eliane Barras, directrice de l'Office du personnel de l'Etat ;
- M. le professeur Yves Flückiger, directeur de l'Observatoire universitaire de l'emploi ;
- M. Jean-Charles Magnin, directeur du département des Affaires économiques au DEEE ;
- M. Pierre Jaquier, délégué de l'Office de la promotion économique au DEEE ;
- MM. Neil Ankers, directeur, et Jean-Paul Vergères, collaborateur de l'Office cantonal de l'emploi.

Rappel

Le Grand Conseil, à fin 2004, avait accepté une profonde réforme de la loi cantonale sur le chômage. Sans égard pour l'intérêt bien compris des chômeurs, pour des motifs fondés essentiellement sur des principes idéologiques et des considérations corporatistes ou électoralistes, cette réforme a été attaquée en référendum par le monde syndical d'une part, par l'ensemble des partis de gauche d'autre part. Le 24 avril 2005, le peuple genevois, victime d'une véritable campagne de désinformation, rejetait en votation la révision de la loi.

C'est seulement dans les semaines qui ont suivi cette votation que les référendaires semblent s'être rendus compte des conséquences funestes de leur obstination et de leur aveuglement sur le sort des chômeurs d'abord, sur les finances publiques ensuite. Au parlement, les députés de l'AdG et du PS ont alors pris une série d'initiatives qui se sont concrétisées par le dépôt des quatre projets de lois susmentionnés ci-avant qui tous, selon leurs auteurs, visent à lutter contre le chômage dans le canton.

La majorité de la commission était évidemment peu encline à entrer en matière sur des textes rédigés dans la précipitation, sans cohérence entre eux et ne s'inscrivant absolument pas dans la politique genevoise suivie en matière fiscale et économique. Mais étant donné la gravité de la situation du chômage à Genève, cette majorité a finalement accepté de procéder aux onze auditions listées plus haut. Sans enthousiasme certes et sans illusions puisque, moins d'un an auparavant, tous ces acteurs de la vie économique et sociale genevoise avaient déjà apporté leur contribution lors des travaux de la commission relatifs à la réforme de la loi cantonale sur le chômage.

Que réclame le projet de loi 9631 ?

Le projet de loi 9631 est fondé sur la découverte, tardive, par ses auteurs des conséquences désastreuses pour les chômeurs du rejet par le peuple de la révision de la loi cantonale sur le chômage en avril 2005, suite à un référendum lancé entre autres pyromanes par ces mêmes personnes. Il est fondé aussi sur la négation d'une évidence, à savoir qu'aucune démarche destinée à rendre plus attractive les ARE ne saurait aboutir à un résultat positif tant qu'en parallèle subsistent les ETC dans leur forme actuelle. On sait en effet aujourd'hui que les ETC ont littéralement tué les ARE dès l'entrée en vigueur de la loi de 1997.

Manifestement, les auteurs du projet de loi 9631 ne veulent pas reconnaître cette évidence. D'où leur ambition de renforcer par leur texte l'attractivité financière des ARE pour les entreprises, cela en élevant le subventionnement de ces emplois à 80 % du salaire convenu et de reprendre par ailleurs à leur compte la proposition, figurant dans le projet de réforme de la loi qui a échoué devant le peuple, de renforcer les programmes d'encadrement et de formation en les individualisant davantage.

Le traitement du projet de loi 9631 par la commission

Les commissaires de la majorité ont constaté que les milieux auditionnés étaient généralement assez favorables aux mesures proposées. Ce qui ne les a guère étonnés puisqu'à l'occasion des travaux relatifs à la réforme de la loi cantonale sur le chômage, finalement rejetée par le peuple, ils s'étaient prononcés dans le même sens. Néanmoins, convaincus que ces mesures ne sauraient déboucher sur une amélioration du taux de réinsertion des chômeurs tant que subsistent les ETC dans leur forme actuelle, les commissaires de la majorité ont rejeté l'entrée en matière de ce projet de loi à l'occasion d'un vote qui a donné le résultat suivant :

Pour : 7 (2 AdG, 2 Ve, 3 S)

Contre : 7 (2 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC)

Conclusion

Les auditions et les débats auxquels ont donné lieu le projet de loi 9631 comme les trois autres (PL 9624, PL 9625 et PL 9632) n'ont pas été totalement redondants et inutiles. Ils ont permis à la majorité de se convaincre de manière plus ferme encore qu'en matière de lutte contre le chômage Genève a fait jusqu'ici totalement fausse route.

En premier lieu, il convient de souligner que la loi cantonale sur le chômage est fondée sur un a priori erroné. Il s'agit de l'idée que l'Etat, respectivement l'OCE, est en mesure de « placer » un chômeur. Or chacun sait désormais, ou devrait le savoir, que seul le demandeur d'emploi lui-même peut réellement trouver l'emploi auquel il aspire. Le rôle de l'OCE, relayant en cela le devoir de la collectivité d'aider les siens qui tombent en difficultés, doit donc consister à apporter au chômeur tout le soutien possible en matière d'encadrement et de motivation, de mettre à sa disposition tout le support utile destiné à l'amélioration de ses compétences et de le soutenir dans ses démarches administratives et de recherche d'emploi. La mission de l'Etat n'est pas de se substituer au chômeur dans les efforts qu'il doit accomplir pour se réinsérer sur le marché du travail.

En deuxième lieu, il faut condamner le fondement même de la loi cantonale sur le chômage. Actuellement ce fondement consiste en priorité dans la garantie d'un revenu de substitution durant une période fort longue. Cette loi est donc en réalité une législation à caractère social et ses dispositions débouchent sur une multitude d'effets pervers, le pire étant pour les demandeurs d'emploi l'allongement de la durée de leur chômage. Or la loi et les moyens mis en œuvre par elle, conformément au modèle fédéral, devraient viser avant tout à la réinsertion des chômeurs, cela dans les délais les plus brefs possibles. A la décharge de ceux qui ont élaboré la loi actuellement encore en vigueur chez nous, nombreux sont les pays européens ayant commis la même erreur. Mais une bonne partie d'entre eux ont entre temps réformé leur législation. La loi cantonale sur le chômage révisée par le Grand Conseil donnait une impulsion dans la bonne direction. Malheureusement elle a été refusée par les citoyens dans les conditions que l'on sait.

Il s'agit donc dans les meilleurs délais de remettre l'ouvrage sur le métier, mais pas au coup par coup, de manière partielle et incohérente comme le voulaient les auteurs des quatre projets de loi traités par la commission de l'économie. Le Conseil d'Etat s'y est déjà employé en soumettant au parlement une première mesure concernant l'ampleur de la rémunération des ETC, rémunération actuellement trop élevée pour certains chômeurs et les dissuadant littéralement de retourner sur le marché du travail. Mais, pour le rapporteur de majorité, il convient d'aller plus loin et de manière plus globale et plus approfondie. D'envisager notamment :

- le développement des ARE et le renforcement de leur attractivité pour les entreprises, même celles situées hors des limites du canton ;
- la suppression des ETC, tels que nous les connaissons aujourd'hui, et leur remplacement par des emplois d'utilité publique, rémunérés et organisés

par l'Etat mais attribués, comme cela se fait à Bâle et à Zurich par exemple, à ceux des chômeurs qui en font la demande et à qui ils offrent de réelles perspectives de réinsertion ultérieure sur le marché du travail;

- la mise en place d'un régime particulier pour les chômeurs jeunes, à l'image de ce qui se pratique avec succès au Danemark, régime fortement incitatif à la prise d'un emploi, fondé d'une part sur un volet de formation personnalisée intensive, d'autre part sur une notion plus réaliste et souple de ce qu'il est convenu d'appeler un « emploi convenable », enfin sur une échelle de prestations en diminution graduelle ;
- une application plus stricte, plus rapide et plus intensive des mesures de réinsertion fédérales par l'OCE, un office qui actuellement tend à les négliger au prétexte de l'existence des mesures cantonales.

Recommandation de la commission

La Commission de l'économie vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de ne pas entrer en matière sur le projet de loi 9631.

Projet de loi (9631)

modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

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

Article unique

La loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983, est modifiée comme suit :

Art. 7, lettres e (nouvelle teneur)

- e) les programmes individuels d'encadrement et de formation;

Chapitre IV Allocation de retour en emploi

Art. 30, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Les chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales peuvent bénéficier d'une allocation de retour en emploi s'ils retrouvent un travail salarié auprès d'une entreprise active dans le canton de Genève. L'autorité compétente s'efforce également de proposer une telle mesure de sa propre initiative.

² Les personnes à la recherche d'un emploi après avoir exercé une activité indépendante au sens de l'article 44 peuvent également bénéficier de cette mesure pendant une durée de 12 mois au maximum. Les articles 32 à 37 leur sont applicables dans les limites compatibles avec leur statut particulier.

Art. 31 Durée de la mesure (nouvelle teneur)

Le chômeur peut prétendre à l'allocation de retour en emploi pendant une durée de 18 mois. Dès 50 ans, cette durée est portée à 24 mois.

Art. 32 Montant des allocations (nouvelle teneur)

¹ L'autorité compétente verse l'allocation de retour en emploi sous forme d'une participation au salaire.

² Le salaire déterminant pour le versement de l'allocation est plafonné au montant maximum du gain mensuel assuré dans l'assurance-accidents obligatoire.

³ La participation au salaire correspond, sur l'ensemble de la durée de la mesure, à 80% en moyenne du salaire brut.

⁴ L'allocation est versée par l'intermédiaire de l'employeur, lequel doit payer les cotisations usuelles aux assurances sociales sur l'intégralité du salaire et prélever la part du travailleur.

Art. 33 Conditions (nouvelle teneur)

Pour bénéficier de la mesure, le chômeur doit présenter à l'autorité compétente, avant la prise d'emploi, un contrat de travail dont la durée est en principe de 18 mois au minimum, respectivement de 24 mois pour les chômeurs de 50 ans et plus.

Art. 34 Domiciliation (nouvelle teneur)

¹ Pour bénéficier d'une allocation de retour en emploi, les chômeurs doivent être domiciliés dans le canton de Genève au moment de l'ouverture du droit.

² Les étrangers non visés par l'Accord sur la libre circulation des personnes ou la Convention AELE doivent justifier, en sus, d'un domicile préalable dans le canton de Genève pendant 2 ans au moins dans les 3 ans qui précèdent l'ouverture du droit et être titulaires d'un permis B, C ou F.

³ Le transfert du domicile hors du canton entraîne la fin de la mesure.

Art. 35 Choix de l'entreprise (nouvelle teneur)

¹ En contrepartie de la participation au salaire qu'elle reçoit, l'entreprise doit s'engager à dispenser une formation ou un recyclage adapté aux besoins du chômeur concerné et qui fait l'objet d'un programme accepté et suivi par l'autorité compétente.

² Pour être agréée, l'entreprise doit :

- a) offrir des conditions d'engagement conformes aux usages professionnels et locaux de la branche;
- b) ne pas avoir procédé à un licenciement collectif au sens des articles 23 et suivants de la loi cantonale sur le service de l'emploi et la location de services, du 18 septembre 1992, au cours de l'année qui précède l'engagement du chômeur;
- c) ne pas avoir licencié sans motif un travailleur, dans le but d'engager un chômeur pouvant prétendre à l'allocation de retour en emploi;
- d) ne pas être au bénéfice d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail au sens des articles 31 et suivants de la loi fédérale.

³ En outre, l'entreprise ou ses dirigeants ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale ou administrative en raison d'une infraction réprimée aux articles 105, 106, 107 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, 23 et 24 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931, ainsi que 47 et 48 de la présente loi.

Art. 36 (abrogé)

Art. 37 (nouvelle teneur)

¹ Le requérant doit solliciter la mesure, en principe, dans un délai de 6 mois dès l'épuisement du dernier délai-cadre d'indemnisation; les cas de rigueur demeurent réservés.

² Tout octroi d'une allocation de retour en emploi fait l'objet d'un contrat entre l'autorité compétente, l'entreprise concernée et le chômeur en fin de droit. Ce contrat précise les droits et obligations de chacune des parties en relation avec la mesure, notamment en ce qui concerne l'engagement de formation et de recyclage prévu à l'article 35, alinéa 1.

³ La procédure est réglée pour le surplus par le Conseil d'Etat.

Chapitre IV A Programmes individuels d'encadrement et de formation (nouveau, comprenant les articles 38A à 38H)

Art. 38A Principe (nouveau)

¹ L'Etat propose au chômeur ayant épuisé son droit aux indemnités fédérales un programme individuel d'encadrement et de formation, destiné à améliorer ses chances d'insertion ou de réinsertion dans le marché du travail.

² Le présent chapitre ne consacre toutefois pas un droit pour le chômeur d'obtenir une mesure déterminée.

Art. 38B Bilan de compétences (nouveau)

En préalable à l'octroi de toute mesure de formation, le chômeur doit procéder à un bilan de compétences, si celui-ci n'a pas déjà été effectué en vertu des dispositions de la loi fédérale.

Art. 38C Contenu des programmes (nouveau)

¹ Le programme d'encadrement et de formation est établi en fonction des besoins du marché du travail ainsi que des aptitudes et lacunes du chômeur révélées par le bilan de compétences.

² Ce programme doit être conçu en complément des mesures qui ont été octroyées en vertu des dispositions de la loi fédérale.

³ Les mesures suivantes peuvent être proposées :

- a) l'ensemble des mesures de formation validées dans le cadre de l'assurance-chômage fédérale;
- b) l'ensemble des mesures de formation agréées en vertu de la loi sur la formation continue des adultes du 18 mai 2000;
- c) les conseils en matière d'orientation professionnelle délivrés en application de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens, du 21 juin 1985;
- d) la reconnaissance et la validation des acquis, conformément au règlement d'application de la loi sur la formation continue des adultes, du 13 décembre 2000.

⁴ Plusieurs mesures peuvent être allouées au chômeur, soit cumulativement, soit successivement.

⁵ Parallèlement au programme de formation, le chômeur doit poursuivre ses recherches d'emploi; il bénéficie des conseils en placement dispensés par l'office régional de placement, dont il est tenu de suivre les prescriptions.

Art. 38D Durée (nouveau)

¹ Les programmes d'encadrement et de formation sont en principe limités à une durée de 12 mois.

² Ils peuvent être reconduits pour une durée de 6 mois, pour autant qu'une telle prolongation améliore de façon sensible les chances d'insertion ou de réinsertion du chômeur concerné.

³ La reprise d'un emploi met fin en principe aux prestations d'encadrement et de formation.

Art. 38E Conditions (nouveau)

Pour bénéficier d'un programme d'encadrement et de formation, le chômeur doit :

- a) avoir épuisé son droit aux indemnités fédérales ;
- b) être apte au placement;

- c) ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale ou administrative en raison d'une infraction réprimée aux articles 105, 106, 107 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, ainsi que 47 et 48 de la présente loi;
- d) répondre, en matière de domiciliation, aux exigences de l'article 38F de la présente loi.

Art. 38F Domiciliation (nouveau)

¹ Pour bénéficier d'un programme d'encadrement et de formation les chômeurs doivent être domiciliés dans le canton de Genève au moment de l'ouverture du droit.

² Les étrangers non visés par l'Accord sur la libre circulation des personnes ou la Convention AELE doivent justifier, en sus, d'un domicile préalable dans le canton de Genève pendant 2 ans au moins dans les 3 ans qui précèdent l'ouverture du droit et être titulaires d'un permis B, C ou F.

³ Le transfert du domicile hors du canton entraîne la fin de la mesure.

Art. 38G Procédure (nouveau)

¹ Le requérant doit, en principe, solliciter la mesure dans un délai de 6 mois dès l'épuisement du dernier délai-cadre d'indemnisation; les cas de rigueur demeurent réservés.

² Tout programme d'encadrement et de formation fait l'objet d'un contrat entre l'autorité compétente et le bénéficiaire. Ce contrat précise notamment :

- a) les diverses mesures octroyées;
- b) les objectifs à atteindre par le chômeur;
- c) les autres obligations mises à charge de ce dernier;
- d) les conditions d'atteinte des objectifs fixés.

³ La procédure est définie pour le surplus par le Conseil d'Etat.

Art. 38H Financement (nouveau)

Le coût des programmes d'encadrement et de formation est intégralement pris en charge par l'Etat.

Date de dépôt : 29 novembre 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alain Charbonnier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le taux de chômage à Genève à fin octobre était de 7,2%. Avec 15 852 chômeurs et chômeuses le canton de Genève est malheureusement toujours largement en tête du classement des taux de chômage cantonaux ! Après le refus de la modification de la loi cantonale sur le chômage le 24 avril 2005 par le peuple et après la diminution de 520 jours à 400 jours des indemnités fédérales pour les chômeurs de moins de 50 ans à fin juin 2005 par le Conseil fédéral, le groupe socialiste a déposé ce projet de loi le 30 août 2005.

Ce projet de loi reprend deux volets de la loi refusée en votation. Le chapitre modifié des allocations de retour en emploi (ARE) et le chapitre des programmes individuels d'encadrement e de formation.

Lors de l'établissement de la loi en 1997 les ARE étaient censées être la mesure prioritaire et les emplois temporaires cantonaux (ETC) la mesure subsidiaire. Malheureusement les ARE n'ont pas du tout obtenu le succès escompté, pour différentes causes, mais principalement par le manque d'attractivité pour les entreprises de la mesure et par la faible publicité faite auprès des employeurs. Les ETC sont devenus la seule mesure réellement utilisée. Si les ETC redonnent un nouveau cadre fédéral les études démontrent que ceux-ci ne sont pas une bonne mesure de réinsertion.

Les auditions effectuées dans le cadre de ce projet de loi mais aussi lors des travaux précédents sur les mesures cantonales ont toutes amenées à la conclusion que les ARE doivent être plus incitatives et devenir la mesure prioritaire.

Les travaux de la commission et les auditions ont aussi constaté une inéquation pour un nombre important de chômeurs et chômeuses de longue durée, entre les emplois proposés sur le marché de l'emploi genevois et leur formation. Il existe donc un besoin crucial pour une grande partie des chômeurs et chômeuses de longue durée de programmes individuels d'encadrement et de formation

Les ARE sont proposées dans ce projet de loi avec des augmentations très nettes, d'une part de la participation de l'Etat au salaire de 40% à 80% et d'autre part de la durée de cette mesure qui passe respectivement de 12 à 18 mois pour les chômeurs et chômeuses de moins de 50 ans et de 18 à 24 mois pour les chômeurs et chômeuses de plus de 50 ans. Les améliorations de cette mesure permettront sans aucun doute de la rendre bien plus incitative afin que les employeurs engagent des chômeurs et chômeuses de longue durée. Les ETC budgétisés à 88 500 000 F. dans le budget 2006 verront ainsi leur coût diminué sensiblement. Il ne s'agit donc que de transférer une partie des coûts des ETC vers les ARE (2 850 000 F au budget 2006 !). De plus il faut le rappeler les ARE sont un véritable retour en emploi alors que les ETC dans l'extrême majorité des cas ne font que rouvrir un second délai cadre fédéral de deux ans, donc de nouveaux coûts pour la collectivité publique.

Les programmes individuels d'encadrement et de formation rendent obligatoire un bilan de compétence et offrent diverses mesures comme : la reconnaissance et l'évaluation des acquis et toutes les formes de formations disponibles. Ces programmes individuels font l'objet d'un contrat avec l'Office Cantonal de l'Emploi, qui stipule entre autres les mesures octroyées et les objectifs à atteindre. La formation pour les chômeurs et chômeuses de longue durée, aujourd'hui, n'est inscrite qu'à hauteur de 750 000 F dans le budget 2006 !

Je le rappelle, toutes les auditions sur ce projet de loi ont confirmé les besoins urgents de ces mesures qui vous sont proposées. M. Perrin, directeur du Marché du Travail au département, nous a notamment déclaré qu'il fallait envisager, dans les mesures à court terme, la lutte contre le chômage de longue durée : **« pour les ARE : assurer une meilleure attractivité par l'augmentation du taux de subventions des salaires et de la durée de la mesure, notamment en tenant compte des bénéficiaires »**. Quel n'a pas été notre étonnement par son manque total de soutien à notre proposition !

Malheureusement le rapporteur de majorité qui a toujours eu une aversion totale pour les mesures cantonales et l'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée, a écourté les débats et proposé le vote de l'entrée en matière de ce projet de loi dans le climat de tension et de polarisation des élections au Conseil d'Etat.

Nous vous demandons instamment, Mesdames et Messieurs les députés-ées, de ne pas suivre le rapport de majorité, de voter l'entrée en matière sur ce projet de loi et de le renvoyer à la Commission de l'économie. Elle pourra ainsi travailler sereinement sur cette loi, dans le but de lutter efficacement contre le chômage de longue durée, avec le respect des deniers de nos contribuables.