



Date de dépôt : 29 octobre 2025

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les emplois de solidarité (EdS)

Le présent rapport vise à dresser un bilan synthétique du dispositif des emplois de solidarité (EdS), issu du rapport plus complet rédigé par le groupe de travail ad hoc, annexé au présent rapport.

Contexte et problématique

En 2008, à travers la modification de la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983 (LMC; rs/GE J 2 20) (L 9922), l'Etat de Genève a mis en place le dispositif des EdS, en tant que prestation complémentaire cantonale de chômage, avec comme objectif le maintien sur le marché du travail des personnes arrivées en fin de droit. Depuis 2012, le dispositif est également ouvert aux bénéficiaires de l'aide sociale, pour lesquels les EdS constituent prioritairement un moyen de réinsertion professionnelle.

Après plus de 15 ans d'existence, force est de constater que le taux global de retour sur le marché ordinaire de l'emploi des personnes ayant bénéficié d'un EdS est insuffisant. En outre, au vu du faible nombre de sorties annuelles, le dispositif laisse de moins en moins de places disponibles pour répondre aux besoins des quelque 3000 demandeurs d'emploi arrivant chaque année en fin de droit dans le canton.

A cela s'ajoute l'accroissement du coût des EdS lié à l'introduction du respect des minima salariaux depuis janvier 2020 et du salaire minimum cantonal depuis novembre 2020.

Face à ces constats, le Conseil d'Etat a décidé à l'été 2023 de constituer un groupe de travail composé de représentants du département de l'économie et de l'emploi (DEE), du département de la cohésion sociale (DCS), de l'Hospice général et des employeurs EdS, afin de réaliser un bilan du

dispositif et de formuler des propositions de réforme, avec pour objectif que le dispositif devienne une véritable passerelle vers le marché ordinaire de l'emploi et un outil visant le renforcement de l'employabilité des personnes qui en bénéficient.

Le rapport complet en annexe est le fruit de ce groupe de travail, coordonné par M. Giovanni Ferro-Luzzi, professeur d'économie à l'Institut de recherche appliquée en économie et gestion (Ireg) de la Haute école de gestion de Genève. Il comprend également une analyse de prestations similaires proposées aux chômeurs en fin de droit en Suisse et à l'étranger.

Résumé des principaux constats du rapport du groupe de travail sur les EdS

I. Eléments statistiques

a) Depuis 2008, environ 700 personnes en moyenne annuelle sont en poste auprès des employeurs EdS. Au total, 2462 personnes ont pu bénéficier du dispositif, auprès de 92 employeurs. Fin 2023, 592 personnes étaient sous contrat EdS.

b) Le taux de renouvellement des postes est faible au regard des quelque 3000 demandeurs d'emploi arrivant chaque année en fin de droit de chômage. Il en est de même du taux de retour sur le marché ordinaire (RMO), qui s'élève à 23% pour la période allant de 2008 à 2023.

c) La durée de l'éloignement du marché de l'emploi d'un bénéficiaire d'un EdS influence les chances de celui-ci de retrouver un emploi. Les personnes qui étaient au bénéfice de l'aide sociale ont davantage de difficultés à sortir du dispositif. Depuis 2012 (date d'ouverture des EdS aux bénéficiaires de l'aide sociale), leur taux de réinsertion s'élève à 16%, contre 26% pour celles en provenance de l'office cantonal de l'emploi (OCE). A fin 2023, 46% des EdS en poste provenaient de l'aide sociale.

d) Les 2 premières années de contrat constituent une période charnière pour le retour sur le marché ordinaire, avec 51% des sorties. Au-delà de ce délai, les perspectives de RMO s'amenuisent, tout type de profil confondu. Ainsi, au 31 décembre 2023, près de la moitié (48%) des personnes occupe un EdS depuis plus de 4 ans et 16% d'entre elles sont en poste depuis plus de 10 ans.

e) La décision annoncée de limiter dès 2020 à 36 mois la durée de financement des postes par l'Etat semble avoir contribué à dynamiser les sorties vers l'emploi, quand bien même cette restriction n'a jamais été effectivement mise en pratique. Le rehaussement des critères appliqués par

l'OCE dans la sélection des bénéficiaires vers des personnes plus proches du marché de l'emploi semble également avoir porté ses fruits.

f) Les conditions de travail des personnes en EdS, notamment le contrat à durée indéterminée dont ceux-ci bénéficient de par la loi et le niveau de salaire équivalent au marché ordinaire, incitent peu les bénéficiaires à rejoindre des entreprises privées. En parallèle, certains postes proposés en EdS sont si spécifiques qu'ils n'existent pas en dehors du dispositif, d'où une difficulté pour les bénéficiaires à retrouver du travail sur le marché ordinaire.

II. Eléments financiers

g) La contribution financière de l'Etat a augmenté significativement et de manière continue depuis 2020, du fait de l'introduction de l'obligation de respecter les minima salariaux. Ainsi, si le coût par poste pour le DEE s'était stabilisé autour de 37 000 francs jusqu'en 2019, il a bondi d'environ 25% les années suivantes pour atteindre 49 000 francs en 2023. En 2022, la contribution du DEE correspondait à 94% du salaire brut moyen des personnes en EdS, celle des employeurs se limitant presque exclusivement au paiement des charges patronales dues en sus des salaires.

h) Le dispositif a aussi rendu certaines institutions fortement dépendantes des EdS, ces derniers représentant jusqu'à 67% de leurs revenus.

III. Perception des freins à la réinsertion selon les employeurs EdS

i) L'EdS permet d'améliorer l'employabilité grâce à des postes adaptés, des formations et un accompagnement. Cela a un impact positif pour les personnes qui sont proches du marché du travail. En revanche, le modèle est inadapté aux personnes plus fragiles nécessitant un accompagnement plus soutenu pour lever des freins psycho-sociaux, qui nécessite davantage de temps que 36 mois.

j) Des freins de différentes natures peuvent entraver le retour de l'employé EdS sur le marché ordinaire : ceux liés à l'insuffisance des compétences de base, au dispositif en lui-même, aux conditions de travail ou aux éléments psycho-sociaux. Ces derniers, qui comprennent notamment le manque de motivation et la peur du changement, sont prépondérants. Il en est de même de l'attractivité du dispositif (salaire similaire au marché, culture d'entreprise, importance de l'accompagnement, etc.), qui constitue également une entrave à la réinsertion sur le marché ordinaire. Le cumul des freins les plus importants est l'obstacle majeur pour rebondir rapidement sur le marché ordinaire.

Conclusions du groupe de travail

Une multitude de facteurs, qu'il s'agisse du cadre légal, de la composition du public des EdS, des compétences formelles inadaptées de celui-ci, de leur éloignement plutôt marqué du marché ordinaire ou des nombreux freins identifiés par les employeurs, ne permettent pas aujourd'hui aux EdS d'atteindre leur cible dans la réinsertion sur le marché du travail. Le contrat à durée indéterminée dont ils bénéficient, la non-application de la limitation du financement à 36 mois et l'augmentation conséquente et continue du coût du dispositif à la charge de l'Etat ont notamment contribué à l'engorgement du système.

Ce bilan confirme la nécessité de réformer le dispositif en profondeur, avec une palette plus variée d'instruments permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière d'employabilité pour les différents publics identifiés.

Suite des travaux

La phase bilan étant aujourd'hui achevée, le groupe de travail s'attèle désormais à élaborer différents scénarios pour réformer le dispositif, selon l'engagement pris par le Conseil d'Etat dans son programme de législation.

Afin de garantir une représentation élargie et représentative de toutes les parties prenantes, la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) et l'Union des associations patronales genevoises (UAPG) intègrent désormais le groupe de travail, aux côtés des représentants du DEE, du DCS, de l'Hospice général et des employeurs EdS. L'équipe est désormais pilotée par M. Stéphane Rossini, ancien directeur de l'Office fédéral des assurances sociales et ancien président du Conseil national.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport et du rapport complet du groupe de travail en annexe.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Thierry APOTHÉLOZ

*Annexe : Rapport du groupe de travail sur les emplois de solidarité, du
28 avril 2025*

Rapport sur les Emplois de Solidarité

Groupe de travail

28 avril 2025

Note : Ce rapport est le fruit d'une collaboration entre différentes personnes émanant d'institutions étatiques ou privées ayant un lien ou un intérêt dans les emplois de solidarité.

Membres du Groupe de Travail

- **État de Genève - DEE** : Léa Brunner (DARE), Olga Villarubia (SG, jusqu'en octobre 2024), Christophe Paquien (DARE); David Blaser (SG), Samuel Lüthi (SG).
- **État de Genève - DCS** : Nadine Mudry (OAIS) ; Jean-Luc Fornallaz (HG), Vincent Delorme (OAIS).
- **Employeurs** : Alain Bolle (CSP-Genève) ; Sophie Buchs (Caritas Genève) remplacée *ad interim* par Marc Nobs (fondation Partage) ; Pauline Cressier (022-Familles).
- **Animation – Coordination** : Giovanni Ferro Luzzi (Unige – HEG).

Liste des abréviations employées dans le document :

ADR : Activité de réinsertion (HG)

ARE : Allocation de retour en emploi

CDD : Contrat à durée déterminée

CDI : Contrat à durée indéterminée

CII : Collaboration inter-institutionnelle

CP : conseiller en personnel (dans un office régional de placement / OCE)

CCT : convention collective de travail

CTT : contrat-type de travail

DARE : Direction d'aide au retour à l'emploi

DCS : Département de la cohésion sociale

DEE : Département de l'économie et de l'emploi

EdS : Emploi de solidarité

ETC : Emploi temporaire cantonal

HG : Hospice général

LACI : Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité

LASLP : Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité

LIASI : Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (remplacée par la LASLP au 1er janvier 2025)

LMC : Loi en matière de chômage (Genève)

OAIS : Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales

OCE : Office cantonal de l'emploi

OCIRT : Office cantonal de l'inspection et des relations du travail

OFPC : Office de la formation professionnelle et continue

ORTRA : Organisation genevoise du monde du travail pour la formation professionnelle dans les domaines de la santé et du social

OT : Occupation temporaire

RASLP : Règlement d'application de la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité

RMC : Règlement d'application de la loi en matière de chômage (Genève)

RMO : Retour sur le marché ordinaire du travail

NB : Pour faciliter la lecture du document, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes.

Table des matières

1	Introduction.....	6
1.1	Contexte et problématique.....	6
1.2	Description succincte du dispositif EdS.....	6
1.3	Objectifs et bénéficiaires du dispositif.....	7
1.4	Employeurs EdS.....	8
1.5	Évolutions du dispositif.....	8
2	Bilan et limites du dispositif des EdS.....	10
2.1	Éléments juridiques.....	10
2.1.1	Des ETC aux EdS, l'impact de l'art. 23 al. 3bis LACI.....	10
2.1.2	Principaux points à considérer pour une réforme législative des EdS.....	10
2.1.3	Problématiques juridiques existantes.....	11
2.2	Éléments statistiques.....	11
2.2.1	Évolution et caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires.....	11
2.2.2	Durée de contrat et motifs de sortie du dispositif.....	13
2.2.3	Focus sur les retours vers le marché ordinaire (RMO).....	13
2.3	Éléments financiers.....	17
2.3.1	Respect des minima salariaux et hausse de la contribution financière de l'État 18	
2.3.2	Évolution du salaire brut moyen et du financement du DEE.....	19
2.3.3	Impact financier des EdS sur le budget des employeurs.....	20
2.3.4	Coûts relatifs des EdS et de l'aide sociale.....	21
2.4	Résultats de l'enquête sur la perception des freins à la réinsertion selon les employeurs EdS.....	21
2.4.1	Constat et rôle des employeurs EdS.....	21
2.4.2	Analyse des freins.....	22
2.4.3	Accompagnement des personnes en EdS.....	24
2.4.4	Profils-types des EdS.....	26
3	Conclusion de la partie bilan.....	27
4	Annexes.....	28
4.1	Rapport de l'IREG : Les Emplois de Solidarité à Genève et les prestations similaires pour les chômeurs en fin de droit menées ailleurs en Suisse et à l'international.....	28
4.2	Statistiques complémentaires au rapport IREG pour le Bilan EdS 2008-2023.....	28
4.3	Questionnaire employeurs EdS Analyse des résultats 23.08.2024.....	28
4.4	Profils de personnes en EDS par les Employeurs EDS, 08.11.2024.....	28

Liste des Figures

Figure 1 Répartition des EdS parmi les différentes tranches d'âge	12
Figure 2 RMO en fonction de la durée effective de l'EdS entre 2008 et 2023	14
Figure 3 Évolution du coût d'un poste EdS pour le DEE et du budget 2008-2023	19
Figure 4 Moyennes des salaires bruts et des contributions financières par ETP (comparaison 2019 et 2022)	19
Figure 5 Contribution du DEE aux EdS sur l'ensemble des revenus des 11 principaux partenaires	20
Figure 6 : Valeur moyenne des freins identifiés par les employeurs	23

Liste des Tableaux

Tableau 1 RMO selon la provenance (2012-2013)	14
Tableau 2 : Secteurs d'activités et retours sur le marché ordinaire (2008-2023)	15
Tableau 3 Entrées en EdS 2020 - 2023	16
Tableau 4 RMO 2020 - 2023	16
Tableau 5 Durée de contrat RMO 36 mois 2020-2023	16
Tableau 7 Nombre d'employeurs concernés par l'accompagnement et sa nature	24

1 Introduction

1.1 Contexte et problématique

En 2008, à travers la modification de la Loi cantonale en matière de chômage (LMC, J 2 20), l'État de Genève a mis en place le dispositif des Emplois de Solidarité (EdS), en tant que prestation complémentaire cantonale de chômage, avec comme objectif le maintien sur le marché du travail des personnes arrivées en fin de droit.

Après 16 ans d'existence, le dispositif EdS doit être adapté afin qu'il devienne une véritable passerelle vers le marché ordinaire de l'emploi, un véritable outil visant le renforcement de l'employabilité des personnes qui en bénéficient.

Le taux global de retours sur le marché ordinaire de l'emploi de l'ensemble des personnes ayant bénéficié d'un EdS est en effet de 23% et doit être amélioré. Par ailleurs, au vu du faible nombre de sorties annuelles, le dispositif tend à se contracter et laisse de moins en moins de places disponibles pour répondre aux besoins des quelques 3'400¹ demandeurs d'emploi arrivant chaque année en fin de droit de chômage dans le canton de Genève. Ce problème est rendu plus aigu encore par l'accroissement du coût des EdS associé à l'introduction du respect des minima salariaux depuis le 1^{er} janvier 2020 et du salaire minimum cantonal en novembre 2020.

Face à ces constats, décision a été prise dès l'été 2023 par la Conseillère d'État chargée de l'économie et de l'emploi (DEE) et le Conseiller d'État chargé de la cohésion sociale (DCS) de procéder à la réforme du dispositif. Cette révision s'inscrit dans les objectifs du Programme de législature 2023-2028 du Conseil d'État en matière d'employabilité (objectif 3.3) et dans les actions prévues par la Feuille de route du DEE (mesure E3).

À la demande des deux magistrats, un groupe de travail composé de représentants des deux départements, de l'Hospice général et des employeurs EdS a été formé afin de réaliser un bilan du dispositif et formuler des propositions de réforme. Ce groupe, coordonné et animé par le M. Giovanni Ferro-Luzzi, professeur d'économie, a débuté ses travaux le 5 mars 2024 et a tenu 11 séances en 2024.

1.2 Description succincte du dispositif EdS

Les Emplois de Solidarité (EdS) ont été institués en tant que prestation complémentaire cantonale de chômage à Genève par la Loi en matière de chômage. Le dispositif est entré en vigueur en février 2008.

Les EdS sont régis par les art. 7 lettre d et 45D à 45H de la LMC et par les art. 39 à 44A du RMC. Ils sont instaurés auprès d'institutions privées ou associatives, à but non lucratif, poursuivant des objectifs d'intérêt collectif et déployant des activités sur le marché complémentaire de l'emploi (art. 45F al. 1, LMC).

Depuis 2012, la LIASI, tout comme sa version réformée en 2023, la LASLP, prévoit que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent accéder à un EdS.

¹ Données OCSTAT, moyenne des arrivées en fin de droit de 2014 à 2023.

En sus de ce cadre légal, le dispositif EdS s'appuie sur une convention de collaboration établie entre l'autorité compétente (l'OCE) et chaque employeur EdS (art. 45H al. 6 LMC et art. 42 RMC). Cette convention, d'une durée de 3 ans, est renouvelable. Elle définit notamment le nombre de places en EdS disponibles auprès de l'institution partenaire, ainsi que le montant de la contribution financière annuelle de l'État aux salaires EdS.

1.3 Objectifs et bénéficiaires du dispositif

Conformément aux exigences de la LMC, les EdS s'adressent à des demandeurs d'emploi, résidant dans le canton de Genève et ayant épuisé leurs droits aux indemnités fédérales de chômage². À la même condition de domicile, peuvent également bénéficier d'un emploi de solidarité les personnes à la recherche d'un emploi après avoir exercé une activité indépendante et qui se sont inscrites auprès de l'OCE.

Les EdS ne fondent pas un droit pour la personne concernée à en obtenir un. Pour pouvoir en bénéficier, la personne qui remplit les conditions ci-dessus doit formuler une demande à l'OCE par le biais de son conseiller en personnel (CP) de l'office régional de placement (ORP) ou via son assistant social de l'Hospice général, s'il est au bénéfice de l'aide sociale.

Les EdS visent le maintien en activité des demandeurs d'emploi sans perspective de réinsertion immédiate sur le marché du travail. Ils s'adressent à des personnes qui, compte tenu notamment *« d'une formation professionnelle insuffisante ou d'un éloignement du marché ordinaire de l'emploi, rencontrent des difficultés pour répondre aux exigences du marché »* (art. 39, al. 2 RMC). Ils sont un outil devant permettre de combler les lacunes en matière d'employabilité de leurs bénéficiaires dans une optique de retour sur le marché du travail ordinaire.

Cependant, tel que relevé dans le rapport IREG³, si pour les chômeurs en fin de droits, les EdS ont pour objectif premier un retour rapide sur le marché de l'emploi, pour les bénéficiaires de l'Hospice général, ils constituent prioritairement un moyen d'inclusion sociale par le travail. Ils visent, dans ce cas, à permettre aux personnes fragilisées et éloignées du marché du travail à retrouver leur dignité grâce à l'exercice d'une activité productive.

Les EdS remplissent donc actuellement une **double fonction** :

- 1) Ils sont un **trempin vers la réintégration** dans le marché de l'emploi ordinaire des chômeurs aptes au travail mais rencontrant des difficultés à retrouver un emploi, et éviter donc que ces personnes émargent à l'aide sociale et y restent de manière prolongée ;
- 2) Ils sont un **moyen d'insertion sociale** en intégrant les personnes fragilisées dans le marché du travail complémentaire, offrant une opportunité à ceux qui n'ont pas de perspectives de réinsertion rapide dans le marché ordinaire de l'emploi. Dans ce contexte, l'objectif principal est la promotion de l'insertion sociale par le travail.

² Les autres conditions d'éligibilité à un EdS sont notamment que 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 (art 45^E, al 2), ne pas avoir subi, pendant le délai-cadre d'indemnisation fédérale, de suspension du droit à l'indemnité de 31 jours et plus (art 45D, al. 4c)

³ IREG (2024).

1.4 Employeurs EdS

Le dispositif EdS s'est appuyé, dès ses débuts, et conformément aux dispositions légales, sur la mise en place de partenariats auprès d'entités privées ou associatives du canton, à but non lucratif, poursuivant des objectifs d'intérêt collectif et déployant des activités sur le marché complémentaire du travail.

Tel que défini par le cadre légal, le marché complémentaire « rassemble les activités de production de biens ou de services ayant une utilité pour la collectivité ou répondant à un besoin social, mais qui sont délaissées par les entreprises privées à but lucratif en raison d'un manque de rentabilité lié notamment au besoin d'encadrement accru des employés concernés ou de la nature de l'activité déployée, et que l'État souhaite soutenir » (art. 43 al. 1 RMC).

Les activités retenues dans le cadre des EdS doivent éviter toute concurrence avec les entreprises commerciales genevoises, en particulier celles régies par des conventions collectives de travail (art. 45F al. 3 LMC).

L'art. 45F al. 2 LMC prévoit que les activités des institutions dans lesquelles s'inscrivent les EdS doivent répondre à un besoin social et dégager des moyens financiers propres permettant de couvrir tout ou partie de leurs coûts. Une part de cette marge est allouée au financement partiel du salaire des personnes qu'elles emploient (autofinancement).

La convention de collaboration détermine les obligations des employeurs EdS en matière d'encadrement. Il est ainsi attendu de ces derniers, qu'en contrepartie de la contribution financière versée par l'État, ils jouent un rôle actif dans la réinsertion professionnelle des personnes qu'ils emploient.

Le contrat de travail établi entre l'institution partenaire et le bénéficiaire d'un EdS est à durée indéterminée (CDI) et relève du droit privé.

1.5 Évolutions du dispositif

En 16 ans d'existence, le dispositif EdS a fait l'objet de plusieurs adaptations, notamment :

- En 2012, comme évoqué précédemment, les EdS ont été ouverts aux bénéficiaires de l'aide sociale.
- En 2015, la responsabilité de la fixation des salaires EdS a été transférée aux employeurs afin de se conformer aux exigences du SECO (voir chapitre 2, analyse juridique).
- Dès 2016, afin de favoriser les retours sur le marché ordinaire, les critères de présélection des candidats ont été adaptés de sorte à retenir des profils avec une plus grande employabilité et ayant plus de chances de quitter leur EdS pour un emploi sur le marché ordinaire. En effet, jusqu'alors, des candidats aux profils à faibles perspectives de rebond étaient régulièrement retenus dans une perspective de maintien en emploi et de non-recours à l'aide sociale. Ce changement de paradigme a également eu pour corollaire un renforcement du rôle attendu des employeurs EdS en matière de réinsertion professionnelle.
- L'année 2020 marque un tournant majeur dans le dispositif EdS.
À la suite de contrôles de la Commission de surveillance de la CCT pour l'hôtellerie-restauration suisse et les interventions de l'OCIRT en matière de respect des salaires des

CTT ou des usages, les salaires des EdS ont été soumis au respect des minima obligatoires applicables dans le canton de Genève (CCT étendues ou CTT impératifs ou documents OCIRT reflétant les usages). Ceci dès le 1^{er} janvier 2020, avant que cette obligation ne soit étendue au respect du salaire minimum cantonal (art. 43 al. 2 RMC) à partir du 1^{er} novembre 2020.

Cette modification a eu pour conséquence une augmentation significative de tous les salaires EdS rejoignant ainsi les conditions du marché du travail ordinaire et de la contribution de l'État, puisque celui-ci a pris en charge l'entièreté de l'augmentation des salaires bruts, ainsi qu'un forfait de 17% sur cette augmentation correspondant aux charges patronales.

Au vu de cette nouvelle contrainte légale et afin de maintenir une incitation à sortir de l'EdS, la durée de contribution financière de l'État au salaire a été limitée.

Ainsi, à partir de 2020, la convention de collaboration indique dans son art. 4 al. 5 que « pour chaque employé engagé en EdS dès le 1^{er} janvier 2020 et âgé de moins de 55 ans à l'entrée en fonction, la contribution financière cesse à la fin du 36^e mois de son contrat de travail de durée indéterminée ».

À noter que cette limitation du financement n'a, à ce jour, pas été appliquée. Elle aurait dû prendre ses premiers effets à fin 2022 (lorsque les premiers contrats débutant en janvier 2020 atteignaient les 36 mois). En raison de l'épidémie de COVID-19, la durée a été prolongée de 12 mois, jusqu'à fin 2023. Par la suite, une nouvelle prolongation jusqu'à fin 2025 (date d'échéance des conventions actuellement en vigueur), a été décidée par le DEE, avec l'intention de réformer le dispositif EdS d'ici là.

2 Bilan et limites du dispositif des EdS

Les éléments du bilan s'appuient sur les données statistiques, financières et juridiques pour la période 2008 à 2023 et sur les informations recueillies dans l'enquête des employeurs EdS. Ils s'attellent à mettre en évidence les faits saillants du dispositif ainsi que ses limites dans la perspective de la réforme à venir.

2.1 Éléments juridiques

L'analyse juridique réalisée dans le cadre du présent bilan identifie notamment les écueils relatifs au fonctionnement des EdS actuels présentés ci-dessous.

2.1.1 Des ETC aux EdS, l'impact de l'art. 23 al. 3bis LACI

Depuis l'entrée en vigueur de la LMC et jusqu'à la mise en place des EdS en 2008, le programme des OT, puis celui des ETC, poursuivait de manière claire un grand objectif principal : permettre à l'assuré de se reconstituer un droit au chômage⁴.

La volonté de plus en plus forte de la Confédération de mettre un terme à la possibilité de reconstituer un droit au chômage manifesté depuis le début des années 2000 a mis un terme à ces programmes. Les EdS ont ainsi remplacé les ETC, mettant l'accent sur la réinsertion professionnelle, plutôt que sur la possibilité d'une réouverture de droit aux indemnités chômage. De ce fait notamment, les contrats EdS sont de durée indéterminée.

L'entrée en vigueur en 2011 de l'art. 23 al. 3bis LACI qui dispose que le gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail (MMT), partiellement ou entièrement financée par les pouvoirs publics, n'est pas assuré a entraîné un conflit juridique avec le SECO.

Considérant que le programme des EdS était une MMT, la Confédération a alors demandé le remboursement des indemnités de chômage qui avaient été versées indûment à d'anciens employés EdS. En réponse à cette problématique, des modifications ont été apportées à la LMC, notamment la rémunération des EdS, afin qu'elle soit conforme aux pratiques du marché complémentaire de l'emploi.

2.1.2 Principaux points à considérer pour une réforme législative des EdS

2.1.2.1 Approbation fédérale des dispositions cantonales

Selon l'art. 113 al. 1 LACI, les règles d'exécution cantonales doivent être validées par la Confédération. Cette exigence s'applique uniquement aux dispositions relevant de la LACI. Pour les règles cantonales autonomes, comme les prestations complémentaires, l'approbation fédérale n'est pas obligatoire, mais des cas limites pourraient nécessiter une évaluation approfondie.

Il sera donc opportun de solliciter l'approbation de la Confédération pour les dispositions qui seront créés lors de la réforme des EdS.

⁴ PL 5527. Voir en particulier le commentaire de l'art. 22 aLMC.

2.1.2.2 *Respect des compétences fédérales en matière de formation*

La Confédération dispose d'une compétence législative globale en matière de formation professionnelle. Toute réforme des EdS incluant des éléments liés à la formation devra garantir qu'elle ne viole pas cette compétence.

2.1.3 *Problématiques juridiques existantes*

Parmi les principaux éléments problématiques identifiés dans le cadre de l'analyse juridique du dispositif EdS actuel, il faut notamment relever :

- **La notion floue de marché complémentaire de l'emploi** : l'usage par la LMC et le RMC de la notion juridique de marché complémentaire de l'emploi est complexe et mal définie, ce qui rend son application difficile et sujette à des décisions arbitraires. Une clarification de cette notion, voire sa suppression, est nécessaire.
- **Des atteintes et restrictions possibles à la liberté économique** : le système des EdS actuel semble présenter des risques de porter atteinte à la liberté économique et en particulier au principe de neutralité de l'État en matière de concurrence. Ces risques sont notamment induits par la notion floue de marché complémentaire de l'emploi.
- **Un mécanisme de surveillance et de suivi à analyser** : Bien que l'art. 44 al. 1 RMC prévoit que l'État procède à une évaluation régulière du fonctionnement des EdS, les contours de ce contrôle semblent peu définis. Dans tous les cas, la future réforme des EdS devra inclure un mécanisme de surveillance adapté à la tâche publique qui sera déléguée afin d'assurer la transparence et l'efficacité du système.

Faits saillants :

- Toute réforme des EdS devra être en amont présentée au SECO, afin qu'il valide sa conformité avec la loi (compétences en termes de formation, notamment).
- Il sera également indispensable de s'assurer que le nouveau dispositif ne porte pas atteinte à la liberté économique des entreprises du secteur privé.

2.2 **Éléments statistiques**

Les données statistiques sont tirées du rapport IREG⁵ (annexe 1) et de données complémentaires produites par la DARE (annexe 2).

2.2.1 *Évolution et caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires*

Depuis 2008, près de 2 500 personnes ont bénéficié d'un emploi de solidarité auprès des 92 institutions partenaires qui ont composé le dispositif.

En 16 ans, environ 700 personnes en moyenne annuelle ont ainsi pu bénéficier d'un emploi.

⁵ À noter que les données de l'IREG prennent en compte les contrats, parfois multiples pour un même individu alors que celles fournies par la DARE prennent en compte les personnes nominativement.

Au 31.12.2023, 592 personnes étaient sous contrat EdS.

Après une forte croissance du dispositif durant les premières années de son développement (2008 à 2015), le nombre moyen d'entrées par année s'est stabilisé autour de 123 engagements. Le ratio entre le nombre moyen d'entrées et le nombre moyen de personnes sous contrat sur la période 2016 à 2023 indique un taux moyen annuel de renouvellement des places (ou taux de rotation) de 16.6%, ce qui semble faible.

Les principales caractéristiques sociodémographiques de l'ensemble des 2 462 bénéficiaires d'EdS ayant été engagés entre 2008 et 2023 sont les suivantes :

- **Genre** : depuis 2008, les femmes représentent 52% du total des engagements en EdS (IREG, p.8). Cette situation est principalement liée aux activités de services à la personne dans lesquelles elles sont employées, notamment la garde d'enfants, exclusivement féminine.
- **Nationalité** : les Suisses constituent près de la moitié (48%) de l'ensemble des engagements, le reste étant réparti de manière égale (26%) entre les ressortissants de l'Union européenne (UE) et les autres nationalités (IREG, p.8).
- **Niveau de formation** : la majeure partie (69%) des bénéficiaires EdS depuis 2008 est non qualifiée au moment de son engagement (IREG, p 9). Cette tendance reste stable au fil du temps avec une moyenne de 31% de personnes bénéficiant d'un diplôme identique ou supérieur au niveau AFP (attestation fédérale de formation professionnelle). Les hommes sont globalement plus formés que les femmes avec respectivement 36% et 26% de qualifiés (IREG p.9).
- **Âge** : l'âge moyen des bénéficiaires EdS à l'engagement est de 44,7 ans, les femmes étant généralement un peu plus jeunes que les hommes (43.9 ans contre 45.6 ans). En moyenne, la proportion des bénéficiaires âgés de 35 à 44 ans ainsi que celle des bénéficiaires âgés de 45 à 54 ans s'élève à environ 30% chacune, tandis que la part des moins de 35 ans ou des 55 ans et plus se situe autour de 20% (IREG p. 8 et 9).

L'analyse montre qu'au fil du temps l'âge des personnes engagées en EdS tend à s'abaisser. En effet, la proportion des personnes de moins de 35 ans et de 35 à 44 ans augmente. A l'inverse la proportion des engagements annuels de la catégorie 55 ans et plus, tend à diminuer (cf. figure 2 – IREG p. 9, forme du graphique modifiée).

Figure 1 Répartition des EdS parmi les différentes tranches d'âge



À noter que cette tendance s'accroît dès 2016 et correspond au changement de paradigme du dispositif qui s'est efforcé, au vu des faibles sorties et afin d'éviter l'engorgement du système, de présélectionner et proposer aux employeurs EdS des candidats avec une plus grande

employabilité. Les critères liés à l'âge, au niveau de français, au niveau de qualification ainsi que les compétences sociales et motivationnelles des candidats ont été analysés. Ceci, de telle sorte à retenir des profils dont les chances de réinsertion sur le marché ordinaire étaient estimées meilleures.

Dès 2020, la limitation dans le temps de la contribution financière de l'État aux salaires a encore renforcé cette tendance. Le niveau d'employabilité des personnes retenues devant permettre une sortie vers l'emploi dans le laps de temps imparti de 36 mois au maximum.

Cependant, si l'entrée des « 55 ans et plus » baisse dès 2016, elle tend, sans réelle surprise, à occuper une part croissante des places disponibles, leurs perspectives de sorties étant plus faibles. De ce fait, pour certains bénéficiaires, l'EdS tend à faire office de Pont-AVS.

Au 31.12.2023, les « 55 ans et plus » représentent 32% de l'effectif total, soit 188 personnes. Parmi celles-ci, 84 (14%) ont plus 60 ans. La catégorie des 50 ans et plus représente, quant à elle, près de la moitié des personnes sous contrat avec 47% (279 personnes).

2.2.2 Durée de contrat et motifs de sortie du dispositif

Depuis 2008, 2'020 contrats EdS ont pris fin pour 1870 personnes⁶. Les motifs de rupture de contrat sont divers et globalement stables depuis la création du dispositif. 29% sont dus à des licenciements. Les retours sur le marché du travail ordinaire⁷ constituent également 28% des cas. Les fins de contrats pour raison de santé et les départs à la retraite se placent en troisième et quatrième position avec respectivement 18% et 11% des sorties (IREG p. 14).

La durée moyenne des contrats avant la sortie du dispositif (tous motifs confondus) est de près de 38 mois, soit un peu plus de 3 ans (IREG p.12).

Si cette durée ne paraît pas excessive en tant que telle, elle doit être nuancée au regard de la situation au 31.12.2023. En effet, à cette date, près de la moitié (48%) des personnes occupent un EdS depuis plus de 4 ans, 16% d'entre elles travaillent en EdS depuis plus de 10 ans.

2.2.3 Focus sur les retours vers le marché ordinaire (RMO)

2.2.3.1 Un taux de réinsertion globalement faible

Depuis 2008, sur les 2 462 personnes ayant bénéficié du dispositif EdS, 559, soit près de 23%, ont quitté leur emploi pour rejoindre le marché du travail ordinaire. Ce chiffre est faible dans la mesure où il représente le cumul de 16 années d'existence du dispositif, soit en moyenne 35 sorties par année pour une reprise d'emploi.

2.2.3.2 Un RMO majoritairement durant les deux premières années de contrat

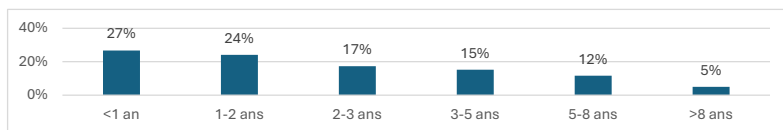
Les statistiques indiquent que les deux premières années de contrat constituent une période charnière pour le retour sur le marché ordinaire. Au-delà, les perspectives s'amenuisent

⁶ Certaines personnes ont bénéficié de plusieurs EdS

⁷ Le chiffre inclut le 4% des sorties qui ont eu lieu jusqu'à février 2016 avec l'aide d'une ARE.

fortement. La Figure 2 illustre cette situation avec 51% des sorties pour prise d'emploi qui ont lieu durant les deux premières années d'activité en EdS (Données DARE – individus).

Figure 2 RMO en fonction de la durée effective de l'EdS entre 2008 et 2023



2.2.3.3 Un RMO plus difficile pour les bénéficiaires de l'aide sociale

Depuis 2012 les EdS sont ouverts aux bénéficiaires de l'aide sociale. Leur part a fortement augmenté au fil du temps de telle sorte qu'elle constitue au 31.12.2023, 46% de l'ensemble des personnes sous contrat.

En tenant compte de l'ensemble des entrées selon la catégorie de provenance, le ratio s'établit à 16% pour les bénéficiaires de l'HG et 26% pour ceux de l'ORP (cf. Tableau 1). Ceci indique que plus d'une personne sur quatre qui est entrée en EdS depuis 2012 en provenance de l'ORP en est sortie pour un emploi, contre une sur six pour l'HG.

Tableau 1 RMO selon la provenance (2012-2013)

Provenance	Entrées	RMO	Ratio
ORP	952	249	26%
HG	609	100	16%
Total	1561	349	

Ces résultats confortent les constats du rapport IREG (p. 18), selon lequel, les EdS remplissent deux fonctions distinctes et répondent à deux types de publics. Dans la pratique qui s'est développée au fil du temps les EdS servent de moyens de réintégration professionnelle pour des personnes présentant des obstacles à leur réinsertion mais néanmoins aptes au travail et potentiellement réintégrables sur le marché de l'emploi principal à court terme. D'un autre côté ils jouent un rôle dans la promotion de l'insertion sociale pour des personnes dont la réinsertion dans le marché ordinaire est difficilement envisageable à court terme. Dans ce cas, l'objectif principal est celui d'aider les personnes en difficulté à retrouver leur dignité et leur équilibre de vie grâce au travail, plutôt que celui de faciliter une transition rapide vers un emploi sur le marché ordinaire.

2.2.3.4 Des résultats de RMO variables suivant le poste EdS

Le type d'activités dans lesquelles s'inscrivent les EdS a très vraisemblablement un impact sur les perspectives de retour sur le marché du travail ordinaire.

Depuis 2008, (cf. Tableau 2) les secteurs d'activités les plus représentés sont les services à la personne (32%) ainsi que les tâches administratives et de gestion (22%).

Tableau 2 : Secteurs d'activités et retours sur le marché ordinaire (2008-2023)

	Entrées	Part	RMO	Part	RMO/Entrées
Services à la personne	796	32%	163	29%	20%
dont Accompagnant(e) enfant	544	22%	77	14%	14%
Administration - gestion	539	22%	163	29%	30%
Transport - manutention	346	14%	77	14%	22%
Artisanat - métiers manuels	350	14%	75	13%	21%
dont Revalorisation textile	79	3%	9	2%	11%
Commerce - restauration	268	11%	40	7%	15%
dont Vendeur/se non alimentaire	94	4%	11	2%	12%
Industrie - métiers techniques	163	7%	41	7%	25%
Total domaines d'activité	2462		559		

Le taux global des RMO EdS s'élève à 23% comme indiqué précédemment. Or, certains secteurs d'activité sont nettement en dessous de cette moyenne.

C'est le cas notamment des activités de garde d'enfants (14%), des activités de valorisation textile (11%) et de la vente non alimentaire (12%).

Le secteur administration et gestion génère lui, des résultats au-dessus de la moyenne (30%).

Deux hypothèses en lien avec le marché du travail peuvent notamment expliquer ces chiffres :

1. Les conditions d'emploi dans les entreprises du marché ordinaire sont perçues comme moins favorables (horaires de travail, flexibilité, salaires non incitatifs) par les bénéficiaires d'EdS, limitant leur motivation à sortir du dispositif. Ceci est notamment le cas pour la vente et l'hôtellerie-restauration (horaires du week-end et/ou coupés).
2. Certains postes EdS, n'ont pas de réel équivalent sur le marché du travail ordinaire et n'apportent pas de réelle plus-value en matière d'employabilité pour une reprise d'emploi réussie (activités de garde d'enfants non reconnues pour le travail dans les crèches, etc.).

A noter qu'en analysant les retours sur le marché ordinaire de 2020 à 2023, il apparaît que dans 42% des cas les personnes concernées ont été stabilisées auprès de leur employeur EdS (sur des postes « ordinaires » non subventionnés par le DEE).

2.2.3.5 Un impact favorable du financement à 36 mois sur le RMO

Le constat relatif au RMO de personnes ayant bénéficié d'un financement limité à 36 mois ne peut être définitif. En effet, le recul de quatre années est faible, ce d'autant plus que cette période a été impactée par le Covid, puis, par la non-application de la limitation du financement. Cette dernière aurait dû être effective dès 2023, ce qui aurait constitué une incitation forte à quitter l'EdS pour un autre emploi.

Il semble cependant que d'une façon générale les résultats des premiers contrats (2020-2021) et la dynamique générale induite par ce nouveau dispositif montrent déjà l'utilité d'une limitation dans le temps des EdS. Une future analyse affinée sur les domaines économiques et les profils des employés EdS serait nécessaire pour soutenir ce premier constat.

Tableau 3 Entrées en EdS 2020 - 2023

	Total Entrées	Entrées 36 mois	Entrées sans limite	Part 36 mois	Part sans limite
2020	71	61	10	86%	14%
2021	87	73	14	84%	16%
2022	125	114	11	91%	9%
2023	101	91	10	90%	10%
	384	339	45	88%	12%

Tableau 4 RMO 2020 - 2023

	Total RMO	RMO 36 mois	RMO sans limite
2020	20	18	2
2021	18	16	2
2022	17	16	1
2023	0	0	0
	55	50	5

Tableau 5 Durée de contrat RMO 36 mois 2020-2023

Moins 1 an	18	36%
Entre 1 et 2 ans	21	42%
Entre 2 et 3 ans	9	18%
Entre 3 et 4 ans	2	4%
	50	100%

Ainsi, sur les 71 personnes entrées en EdS en 2020, 20 sont aujourd'hui sorties pour un emploi sur le marché ordinaire, soit 28,2%. Ce chiffre monte à 32.8% lorsque l'on se concentre sur les 61 personnes entrées sous 36 mois, bien au-dessus des 22.7% moyens de RMO depuis 2008.

De plus, la reprise d'emploi se fait plus rapidement. En effet, 78% des RMO de personnes sous 36 mois se réalisent lors des deux premières années de contrat EdS. Ce taux est de 51% pour la période 2008-2023 (Cf. Figure 2). Il est à relever que cette dynamique s'est également propagée auprès de personnes sans limitation de financement.

Une explication peut provenir d'une addition de facteurs notamment la volonté de la DARE de choisir des candidats à l'EdS de l'OCE avec des profils plus proches du marché ordinaire depuis 2020 et l'introduction de la limite de financement à 36 mois.

Par ailleurs, l'investissement accru des partenaires en termes d'accompagnement des EdS a également joué un rôle dans ces résultats (encouragement à la formation, stage de courte durée auprès d'entreprises tierces, etc.).

Faits saillants :

- Depuis 2008, environ 700 personnes en moyenne annuelle sont en poste auprès des employeurs EdS. Au total 2'462 personnes ont pu bénéficier du dispositif. Fin 2023, 592 personnes étaient sous contrat EdS.
- Le taux de renouvellement des postes est faible au regard des plus de 3'000 demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit de chômage chaque année. Il en est de même du taux de retour sur le marché ordinaire qui s'élève à 23%.
- Le parcours d'insertion de la personne influence sur les chances de retrouver un emploi. Les personnes qui étaient au bénéfice de l'aide sociale ont plus de difficultés à sortir du dispositif. Leur taux de réinsertion s'élève à 16%, contre 26% pour les personnes en provenance de l'ORP. Les freins relevés par les employeurs pour ce public sont décrits en détails dans la section 2.4.
- Les deux premières années de contrat constituent une période charnière pour le retour sur le marché ordinaire avec 51% des sorties. Au-delà de cette date, les perspectives de RMO s'amenuisent, tout type de profil confondu.
- La limitation de la durée de financement des postes à 36 mois par l'État et les critères de sélection des EdS par l'OCE semblent avoir contribué à dynamiser les sorties vers l'emploi.

2.3 Éléments financiers

Selon la LMC (art. 45F, al. 2), les projets retenus dans le cadre des EdS doivent répondre à un besoin social et dégager des moyens financiers propres qui permettent de couvrir tout ou partie de leurs coûts. L'art. 45H, al. 5 précise que la contribution de l'État est déterminée par le Département en tenant compte de la rentabilité des prestations de l'employeur et de sa capacité financière.

Au démarrage du dispositif et afin de répondre à ces exigences, les conventions de collaboration établies entre les institutions et l'État s'étendaient sur une durée de 4 ans. Un plan d'affaire comprenant un compte d'exploitation prévisionnel, un bilan prévisionnel et un plan de liquidités faisait partie intégrante de la convention. C'est sur la base de celui-ci que la participation des employeurs aux salaires EdS (taux d'autofinancement) était fixée. Le plan d'affaire ainsi détaillé devait permettre, en tenant compte de l'augmentation du chiffre d'affaires induit par les ressources supplémentaires en EdS, une progression d'année en année de la part de la contribution des institutions aux salaires. Ce plan d'affaire détaillait également les prestations mises en place avec le support des EdS, ainsi que le nombre et le type de postes prévus.

Bien que complexe et chronophage, cette pratique a été maintenue de 2008 à 2015 et a induit une hausse d'année en année de la contribution financière des partenaires aux salaires EdS. Celle-ci est ainsi passée en moyenne pour les 11 principaux partenaires de 17.7% à 23.1% durant cette période.

Dès 2016, la durée des conventions a été réduite à deux ans et le calcul de la contribution de l'État aux salaires a été simplifiée. Le plan d'affaire quadriennal permettant d'adosser la participation des employeurs en fonction de la hausse d'activité induite par les EdS a été abandonné. Des montants fixes, par poste et par partenaire, basés sur les contributions définies pour 2015, ont automatiquement été reportés dans les conventions 2016-2017, puis 2018-2019. L'analyse de la rentabilité et de la capacité financière des employeurs EdS n'a ainsi plus été prise en compte depuis 2016. À noter que depuis 2020 les conventions sont d'une durée de trois ans.

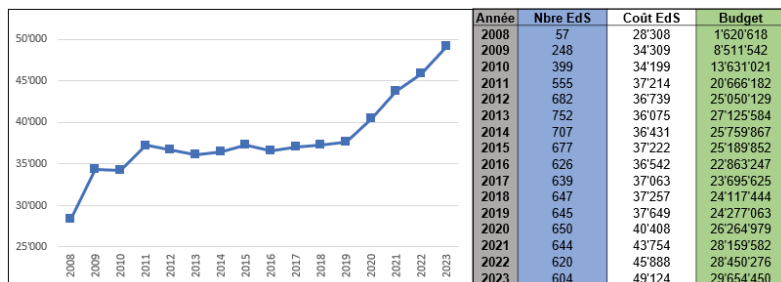
Il était prévu qu'un projet de loi visant notamment une réorganisation des modalités du financement du dispositif soit mise en place. Cette réorganisation n'a pas eu lieu, elle devrait se réaliser dans le cadre de la réforme à venir.

2.3.1 Respect des minima salariaux et hausse de la contribution financière de l'État

Au fil des années, le coût d'un poste EdS pour le DEE a significativement augmenté, en particulier à partir du 1^{er} janvier 2020, date de la réévaluation des rémunérations EdS au niveau des minima salariaux conformément à l'art. 43 al. 2 du RMC (application des conventions collectives de travail (CCT) étendues, des contrats-types de travail (CTT), à défaut, des usages établis par l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail). Elle s'est poursuivie dès le 1^{er} novembre 2020 avec l'introduction du salaire minimum cantonal. L'ensemble de ces augmentations a été intégralement pris en charge par l'État⁸.

Ainsi, si le coût par poste pour le DEE s'était stabilisé autour de CHF 37'000 jusqu'en 2019, il a bondi d'environ 25% les années suivantes pour atteindre CHF 49'000 en 2023 (Figure 3).

⁸ L'État a pris en charge l'entièreté de l'augmentation des salaires bruts, ainsi qu'un forfait de 17% sur cette augmentation, correspondant aux charges patronales.

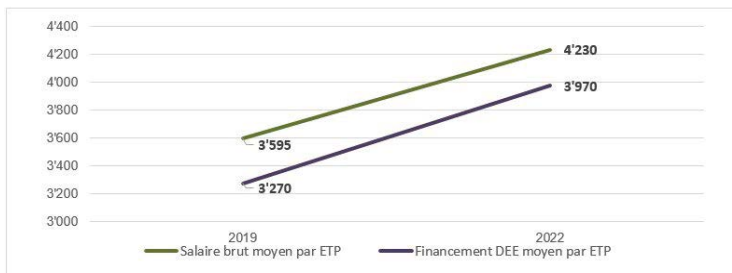
Figure 3 Évolution du coût d'un poste EdS pour le DEE et du budget 2008-2023⁹

Source : Direction des services transversaux (DST) de l'OCE.

Dans le même temps, la part du DEE dans la répartition du financement du salaire brut s'est mécaniquement accrue (Figure 4).

2.3.2 Évolution du salaire brut moyen et du financement du DEE

La Figure 4 ci-dessous fait état de l'évolution du salaire EdS mensuel moyen depuis l'introduction des minima salariaux obligatoires. Celui-ci est passé de CHF 3 595 en 2019 à CHF 4 230 en 2022¹⁰. Durant la même période le coût mensuel moyen à charge de l'État et par ETP a augmenté de CHF 700 (+ 21%) passant de CHF 3 270 en 2019 à CHF 3 970 en 2022.

Figure 4 Moyennes des salaires bruts et des contributions financières par ETP (comparaison 2019 et 2022)¹¹

⁹ Ces chiffres ne prennent pas en compte le financement de formations prises en charge par la DARE (CHF 82'000 en 2023) et des collaborateurs de la DARE (CHF 750'000 en 2023).

¹⁰ Les chiffres correspondent à ceux des mois d'octobre 2019 et 2022 pour les 11 principaux partenaires.

¹¹ Les chiffres utilisés correspondent aux salaires bruts moyens par ETP des mois d'octobre 2019 et 2022 pour les 11 principaux partenaires. Un changement de méthode comptable en 2023 complique la comparaison, mais la tendance reste similaire.

En 2022, la contribution du DEE correspondait à 94% du salaire brut moyen des personnes en EdS. Celle des employeurs se limitant ainsi presque exclusivement au paiement des charges patronales dues en sus des salaires.

En 2023, le budget du DEE alloué aux EdS permettait le financement de 604 postes en moyenne annuelle. À budget constant (CHF 29'810'000) et sans réforme du dispositif EdS, le nombre de places est amené à se restreindre d'année en année par le simple fait de l'indexation annuelle des minima salariaux auxquels les EdS sont soumis.

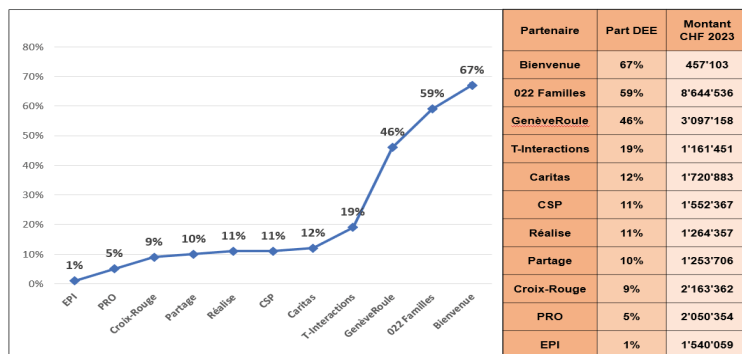
2.3.3 Impact financier des EdS sur le budget des employeurs

Le dispositif EdS a contribué au développement et à la croissance des institutions partenaires, sur la base de leur plan d'affaires (jusqu'en 2015), au travers du soutien à des activités déjà existantes ou de la mise en place de nouveaux projets, notamment la garde d'enfants à domicile, la livraison de courses à vélo, la vente de seconde main (brocantes, magasins de vêtements), les activités de récolte, de tri et de distribution alimentaire.

Il est à relever qu'au fil du temps, certaines de ces activités ont peu à peu été investies par le secteur privé (comme la seconde main ou la livraison à vélo), mettant à mal la condition de départ visant à éviter toute distorsion de concurrence avec les entreprises commerciales genevoises.

Par ailleurs, l'analyse succincte des états financiers 2023 des 11 principaux partenaires (employant actuellement près de 90% des EdS) met en évidence la forte dépendance économique de la plupart de ces institutions vis-à-vis de la contribution de l'État aux salaires des EdS (Figure 5).

Figure 5 Contribution du DEE aux EdS sur l'ensemble des revenus des 11 principaux partenaires



Source : Direction des services transversaux (DST) de l'OCE.

Il apparaît que pour certaines institutions, la contribution EdS constitue plus de 50% des revenus, celle-ci pouvant atteindre jusqu'aux deux tiers de l'ensemble de leurs produits.

Il convient de noter que certaines prestations fournies par les partenaires EdS remplissent une mission d'utilité publique que l'Etat peut prendre en charge ou déléguer à des institutions

privées sur la base de principes d'efficience, de subsidiarité ou d'équité du système. La dépendance financière importante voire critique de ces institutions pour fournir lesdites prestations liées aux EdS doit être examinée et prise en compte dans le travail de refonte du dispositif des EdS. Il est par exemple possible de reconsidérer le financement de ces prestations par un autre moyen tel que le subventionnement ou un contrat de prestation entre l'Etat et ces institutions.

2.3.4 Coûts relatifs des EdS et de l'aide sociale

Tel qu'indiqué précédemment, le coût à charge du DEE pour un poste EdS s'élève en 2023 à plus de CHF 49'000.

Le coût moyen d'une personne seule à l'aide sociale est de CHF 27'000 par année. Ce coût ne prend pas en compte les mesures d'insertion ou de formation.

Il est important de noter que, à ce jour à Genève, nous n'avons pas d'analyse des coûts sociétaux liés au chômage de longue durée et au non-emploi (poursuites, refus de soins dentaires, impact sur la santé mentale, etc.). Ces « coûts cachés » ne sont pas quantifiés et n'apparaissent pas dans les données.

Faits saillants :

- La contribution financière de l'État augmente significativement et de manière continue depuis 2020 du fait de l'introduction de l'obligation de respecter les minima salariaux.
- En 2022, l'État prend en charge 94% du salaire brut moyen des personnes en EdS.
- Le dispositif a contribué à générer une dépendance financière souvent importante et parfois critique, pour certaines institutions bénéficiaires des EdS. Cette situation devra être prise en compte dans le cadre de la réforme du dispositif.

2.4 Résultats de l'enquête sur la perception des freins à la réinsertion selon les employeurs EdS

2.4.1 Constat et rôle des employeurs EdS

Le dispositif des Emplois de Solidarité (EdS) vise à réinsérer les chômeurs de longue durée, notamment les personnes éloignées du marché du travail. Depuis sa création en 2008, il a évolué pour renforcer l'accompagnement, la formation et la réinsertion professionnelle, actions dans lesquelles les employeurs ont beaucoup investi tant en ressources, qu'en outils et démarches innovantes.

Les employeurs EdS répondent aux difficultés d'insertion sur le marché ordinaire, à travers une économie complémentaire, un tremplin vers l'emploi et un accompagnement vers une insertion

socio-professionnelle à travers des formations, du suivi personnalisé et le travail important de job coaching qui a permis un meilleur taux de réinsertion depuis 2020.

Aujourd'hui l'EdS permet d'améliorer l'employabilité grâce à des postes adaptés, des formations et un accompagnement. Cela a un impact positif pour les personnes en EdS qui sont proches du marché du travail.

En revanche, le modèle est inadapté aux personnes plus fragiles nécessitant un accompagnement plus soutenu pour lever des freins psycho-sociaux qui nécessite plus de temps que 36 mois.

Dans le cadre de la refonte du dispositif EdS, le groupe de travail dédié a demandé à 25 employeurs de fournir un état des lieux qualitatif et quantitatif sur leurs employés en emploi de solidarité. L'importance des freins est évaluée sur une échelle de 1 (pas important du tout) à 4 (très important).

Dans ce cadre, les employeurs EdS ont reçu un questionnaire de 32 questions et un tableau à remplir afin de comprendre :

- Les freins à la réinsertion sur le marché du travail ordinaire
- L'analyse des sorties de l'EdS et des retours sur le marché ordinaire (RMO)
- L'accompagnement des personnes en EdS

2.4.2 Analyse des freins

Les résultats de l'analyse (annexe 3) mettent en évidence l'existence de freins forts identifiés par la quasi-totalité des employeurs.

Pour comprendre les freins globaux, il est important de distinguer les freins en quatre catégories :

- Freins liés aux conditions de travail
- Freins psycho-sociaux
- Freins liés au dispositif
- Freins de compétences de base

Les freins peuvent être liés entre eux et un frein lié à l'environnement de travail peut par exemple découler ou être amplifié par un frein psycho-social comme le manque de confiance en soi.

2.4.2.1 *Freins liés aux conditions de travail*

Les employeurs ont identifié des freins liés aux conditions de travail par rapport au marché ordinaire. Parmi ceux-ci, deux freins sont ressortis comme étant entre un peu important à important :

- Culture et valeurs de l'employeur (2.7/4)
- Différence de salaire (2.6/4)

2.4.2.2 *Les freins psycho-sociaux*

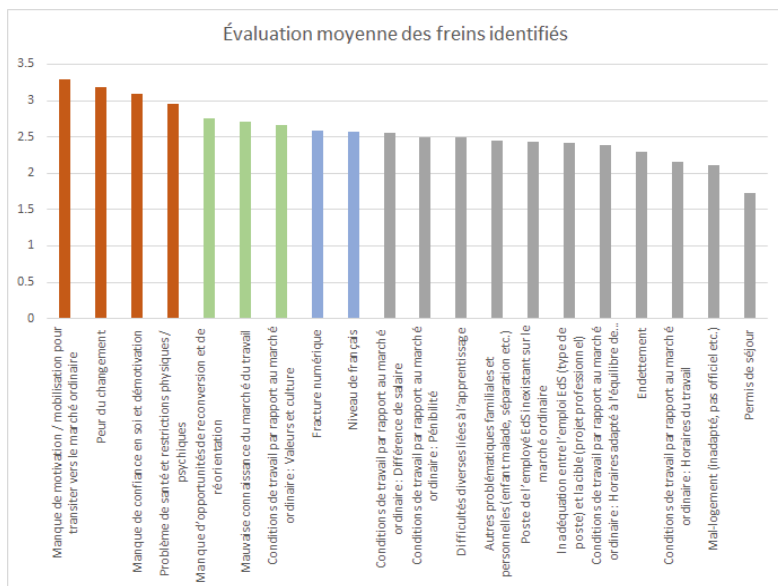
Parmi les freins estimés comme les plus importants, nous retrouvons des freins psycho-sociaux propres à une population fragilisée et plus vulnérable. Parmi les freins psycho-sociaux ressortent assez clairement les freins suivants :

- Manque de motivation/Mobilisation pour transiter vers le marché ordinaire (3.3/4)
- Peur du changement (3.2/4)
- Manque de confiance en soi et démotivation (3.1/4)
- Problème de santé et restrictions physiques/psychiques (2.95/4)

Ces quatre freins ont été perçus chez certains employeurs comme étant des freins très importants et représentant des obstacles majeurs dans le parcours de réinsertion professionnelle.

D'autres freins ont pu être identifiés comme moins importants (problématiques familiales, endettement, mal-logement et permis de séjour). En revanche, les employeurs mettent surtout en avant le *cumul* des freins comme un obstacle majeur au RMO.

Figure 6 : Valeur moyenne des freins identifiés par les employeurs



2.4.2.3 Freins liés au contexte genevois et au dispositif

Les employeurs ont identifié deux freins principaux en lien au contexte genevois :

- Manque d'opportunité de reconversion et de réorientation (2.8/4)
- Mauvaise connaissance du marché du travail (2.7/4)

Le dispositif actuel des EdS n'a pas été pensé pour encourager la reconversion professionnelle. Force est de constater que des personnes en EdS, e par leur parcours de vie, font face à la nécessité de devoir se reconvertir, apprendre un métier et développer une nouvelle voie professionnelle.

Par ailleurs, les personnes arrivant en fin de droit de chômage ou étant au bénéfice de l'aide sociale, ont déjà connu au minimum 18 mois d'inactivité professionnelle. Il est logique de voir que le manque de connaissance du marché du travail local est en frein : soit par manque de réseau socio-professionnel, soit par incompréhension des « codes » genevois.

Sur le confort général du dispositif EdS, les employeurs ont évalué en moyenne ce frein à 3,1/4.

L'évaluation représente le cumul de freins à traiter, de tâches et de suivi à apporter à chaque personne de façon différenciée. Ce traitement des freins et cet accompagnement est bien entendu bien différent et éloigné de ce qui se fait hors du dispositif EdS ou avec des personnes en emplois dans le marché ordinaire. L'évaluation met en lumière la qualité de l'encadrement considéré comme étant plus soutenu que celui proposé sur le marché ordinaire qui relève le plus souvent de la gestion RH simple.

2.4.2.4 Freins de compétences de base

Les réponses permettent d'identifier de façon très claire deux freins importants connus par les employeurs :

- Fracture numérique (2.6/4)
- Niveau de français (2.6/4)

Le manque de compétences en bureautique et en français sont deux problématiques que rencontrent souvent les employeurs. L'analyse des profils apporte un éclairage qui confirme cela.

2.4.3 Accompagnement des personnes en EdS

La totalité des employeurs interrogés mettent en place des mesures pour accompagner les personnes dans leur réinsertion. Les mesures les plus communes sont des mesures d'accompagnement personnalisé selon le profil et les objectifs de la personne.

Tableau 6 Nombre d'employeurs concernés par l'accompagnement et sa nature

Accompagnement	Nombre d'employeurs
Entretien individuel régulier	21
Fixation d'objectifs professionnels	20
Préparation des dossiers de candidature	18
Proposer des formations continues (cours d'informatiques inclus)	17
Recherche de formations complémentaires	15
Entretiens fictifs ou préparations aux entretiens	14
Ateliers de CV/Lettre de motivation	13
Suivi des levées de freins sociaux (demande PC, désendettement etc.)	10
Aucun accompagnement spécifique	0

Les données récoltées montrent par ailleurs que le nombre de mesures proposées et/ou la qualité de l'accompagnement proposés ne sont pas proportionnels au nombre d'employés en EdS.

L'accompagnement représente pour les employeurs EdS en moyenne 3,8 heures par semaine (hors travail admin, recrutement et formations).

Les équipes dédiées à l'accompagnement peuvent être pluridisciplinaires (insertion, direction, RH) et représentent 32.3 personnes en équivalent plein temps (EPT) sur la totalité des employeurs interrogés. Le nombre total de postes d'EdS (en EPT) de tous les employeurs interrogés est de 529, ce qui indique un taux d'encadrement d'environ 16 EdS par EPT d'accompagnement socio-professionnel.

2.4.3.1 Formations internes

La grande majorité des employeurs EdS (20 sur 21) proposent des formations internes ou inter-institutions (par ex. service insertion 022 Familles entièrement financé par des fonds privés). Au total ce sont 287 personnes (en EdS en 2023 et 2024) qui ont suivi des formations spécifiques internes en lien avec leur profil.

Les principales formations touchent les domaines suivants :

- Formations internes propres aux métiers (petite-enfance, livraison, technique de vente, Hôtellerie-restauration-nettoyage-maintenance, etc.)
- Formations en lien avec l'employabilité : Préparation des dossiers de candidature, Gestion de conflits, Communication non violente, Feedback & Assertivité (collaboration), Ateliers d'insertion professionnelle (CV, LM, entretiens, etc.) / Coaching IT, cours informatiques, Cours de langues
- Formation pour débloquer certains freins psycho-sociaux : Gestion du stress, des émotions, motivation, Désendettement - Gestion de budget - Assurances maladie-Sécurité au travail - Atelier cuisine
- Sécurité et santé au travail : Hygiène alimentaire, Samaritains

2.4.3.2 Formations externes

19 employeurs ont fait appel à des formations externes pour 136 personnes en EdS (chiffre qui intègre parfois certaines années consécutives). La quasi-majorité de ces formations externes visent l'obtention d'un certificat de capacité (certificat reconnu, AFP, CFC, Niveau de français, informatique etc.) qui nécessite le recours à des mesures externes.

Les financements de ces formations proviennent en majorité des employeurs, de la Fondation Hans Wilsdorf¹², de la DARE et de l'OFPC.

Les objectifs de ces formations sont de :

- Faciliter la réinsertion
- Augmenter l'employabilité
- Obtenir un diplôme reconnu
- Rebondir sur le marché ordinaire

¹² Depuis 2014, les demandes de formations soumises à la Fondation via les groupe suivi formation (GSF) ont fait l'objet d'un financement à hauteur d'environ CHF 460'000. Le GSF, coordonné par la DARE est constitué d'une représentation des partenaires EdS et de l'OCE. Il se réunit une fois par mois et a pour objectif d'analyser et de préviser les demandes de formation des bénéficiaires d'EdS dans le cadre de leur projet professionnel. Près de 260 demandes ont ainsi été financées par la Fondation.

2.4.4 Profils-types des EdS

Le groupe de travail a créé une classification « idéal-typique » des personnes en EdS qui a pour objectif :

- D'intégrer leur parcours dans la réflexion sur les perspectives de la refonte
- D'identifier les points d'amélioration possibles dans l'entier du système administratif auquel les chômeurs de longue durée sont confrontés à travers cette classification.

Classification :

- Personne allophone et/ou fracture numérique
- Personne en reconversion
- Personne avec problématique de santé
- Personne avec un frein psycho-social
- Personne manquant de confiance en elle
- Personne proche de la retraite
- Personne ayant besoin d'une formation longue (VAE, formation certifiante)

2.4.4.1 *Analyse des profils*

Chaque profil-type a nourri la création d'un « persona » qui permet de reconstituer le parcours-type de la personne (annexe 4).

En croisant ces parcours-types avec les freins identifiés, cela a permis d'identifier des pistes de réflexions :

- Besoin d'intégration socio-professionnelle des personnes en fin de droit de chômage pour intégrer un emploi qui leur permette de reprendre pied, de stabiliser leur situation familiale, et de se mettre à jour sur les compétences de base (Français et informatique/bureautique)
- Besoin d'intégrer la problématique de santé (psychique, handicap, troubles du comportement) dans la réflexion autour de l'intégration socio-professionnelle et de l'emploi adapté hors AI.
- Besoin de poursuivre l'accompagnement professionnel chez l'employeur dans le cadre de formation longue qui peut pendre jusqu'à 3 ans hors/ou en même temps que la levée des freins sociaux (selon les freins, ils doivent être adressés en amont)
- L'employeur EdS peut accompagner pour une durée plus longue une personne arrivant en fin de droit afin de lui permettre de finaliser sa mise à niveau de compétences.
- Les personnes de plus de 55 ans doivent représenter un public privilégié et à part dans le retour sur le marché ordinaire.
- Le lien avec les entreprises est clé. L'expérience du service insertion 022 Familles le montre.

Faits saillants

- Les conditions de travail des personnes en EdS incitent faiblement les personnes à rejoindre les entreprises du secteur privé (le taux global des RMO EdS s'élève à 23%), tandis que certains postes peinent à trouver leur équivalent sur le marché de l'emploi et à renforcer l'employabilité des personnes concernées.
- Les freins psycho-sociaux (manque de motivation, peur du changement, notamment) sont prépondérants dans les freins globaux. Il en est de même du confort du dispositif (salaire similaire au marché, culture d'entreprise, importance de l'accompagnement, etc.) qui constitue également une entrave à la réinsertion sur le marché ordinaire.
- Selon les employeurs EdS, le cumul des freins les plus importants est l'obstacle majeur pour rebondir rapidement (moins de 36 mois) sur le marché ordinaire.
- Par ailleurs, ils relèvent que :
 - Le développement des compétences de base doit être travaillé.
 - L'accompagnement socio-professionnel des employeurs permet un soutien personnalisé selon les capacités et compétences de l'employé.
 - De nombreuses personnes en EdS bénéficient de formation de longue durée nécessaire à leur réintégration sur le marché ordinaire.

3 Conclusion de la partie bilan

Cette première partie du rapport fournit un éclairage important sur la manière dont ont été pensés les EdS, avec leur philosophie et mission initiale. Les EdS ont succédé aux occupations et aux emplois temporaires (dans le secteur public élargi) avec le garde-fou principal imposé par la Confédération qui consistait à découpler la mesure de l'ouverture d'un nouveau délai-cadre avec indemnités. La mesure a donc été repensée avec une implication plus forte de l'économie sociale et solidaire (à but non lucratif) pour fournir aux personnes arrivées en fin de droit une opportunité de garder le lien avec le marché de l'emploi, se former et se créer un réseau leur permettant à terme de revenir sur le marché du travail ordinaire.

Une multitude de facteurs, qu'il s'agisse de la composition du public des EdS, leurs compétences formelles inadaptées, leur éloignement plutôt marqué du marché ordinaire, avec en sus les nombreux freins identifiés par les employeurs, et surtout leur cumul, ne permettent pas aujourd'hui aux EdS d'atteindre leur cible dans la réinsertion sur le marché ordinaire du travail. La non-application de la limitation des EdS à 36 mois et l'augmentation conséquente et continue du coût du dispositif à charge de l'État liée au respect des minima salariaux ont contribué à l'engorgement du système.

Cependant, l'EdS remplit une fonction de réinsertion socio-professionnelle pour les personnes. Ce bilan pose clairement la question de la nécessité de redéfinir les objectifs des EdS futurs, avec une palette plus variée d'instruments permettant de les atteindre.

La réforme des EdS devra tenir compte de l'ensemble de ces éléments ainsi que des contraintes légales liées à la LACI.

4 Annexes

- 4.1 Rapport de l'IREG : Les Emplois de Solidarité à Genève et les prestations similaires pour les chômeurs en fin de droit menées ailleurs en Suisse et à l'international**
- 4.2 Statistiques complémentaires au rapport IREG pour le Bilan EdS 2008-2023**
- 4.3 Questionnaire employeurs EdS Analyse des résultats 23.08.2024**
- 4.4 Profils de personnes en EDS par les Employeurs EDS, 08.11.2024**

ANNEXE 1

Les Emplois de Solidarité à Genève et les prestations similaires pour les chômeurs en fin de droit menées ailleurs en Suisse et à l'international

VERSION DU

2 juillet 2024

Prof. Dr. Giovanni Ferro Luzzi, giovanni.ferroluzzi@hesge.ch

Dre. Ilaria Masiero, ilaria.masiero@hesge.ch

*Institut de recherche appliquée en économie et gestion (Ireg)
Haute école de gestion de la HES-SO Genève
&
Université de Genève (GSEM)*

Table de matières

1	Introduction	1
2	Les Emplois de Solidarité à Genève	2
2.1	Bases légales cantonales	2
2.2	Description.....	3
2.3	Objectifs	5
2.4	Profils des bénéficiaires.....	6
2.5	Provenance institutionnelle, durée effective et motifs de rupture	11
2.6	Considérations	17
2.6.1	Adéquation des EdS à la loi fédérale en matière de chômage.....	17
2.6.2	Une mesure, deux objectifs : est-ce une bonne idée ?	18
2.6.3	L'efficacité des mesures type-EdS : ce qui dit la littérature.....	19
3	Prestations pour les chômeurs en fin de droit dans une sélection de réalités voisines.....	21
3.1	Canton de Fribourg	21
3.1.1	Bases légales.....	21
3.1.2	Les prestations pour les chômeurs en fin de droit	22
3.1.3	L'avis de l'expert.....	26
3.2	Canton de Neuchâtel	26
3.2.1	Bases légales.....	26
3.2.2	La nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.....	27
3.2.3	Coordination interinstitutionnelle.....	29
3.2.4	Les mesures cantonales d'intégration professionnelle	30
3.2.5	L'avis de l'experte	30

3.3	Italie	31
3.3.1	Les prestations de chômage	31
3.3.2	Les prestations pour les chômeurs en fin de droits	32
3.4	France	38
3.4.1	Les prestations de chômage	38
3.4.2	Les prestations pour les chômeurs en fin de droit	39
4	Dispositifs Innovants dans la Lutte contre le Chômage de Longue Durée... 43	
4.1	Le projet Territoires Zéro Chômeur De Longue Durée (TZCLD) en France 43	
4.2	Le projet <i>Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento</i> (LEE) en Espagne46	
4.3	Le projet Implacemeststiftungen (fondations en-placement) en Autriche 49	
5	Conclusion.....	51
	Bibliographie par chapitre	55

Tableaux

Tableau 1 : Provenance du dossier et durée des emplois (2012-2023)	12
Tableau 2 : Durée moyenne effective des EdS par tranche d'âge, hommes et femmes (tous les EdS, 2008-2023)	12
Tableau 3 : Les prestations pour les chômeurs en fin de droit	51

Figures

Figure 1 : Personnes entrées en EdS, personnes sous contrat EdS, personnes sorties d'EdS, 2008-2023	7
Figure 2 : Bénéficiaires EdS : répartition entre sexes, 2008-2023	8
Figure 3 : Région d'origine des bénéficiaires (tous les EdS, 2008-2023)	8
Figure 4 : Répartition des EdS parmi les différentes tranches d'âge, 2008-2023..	9
Figure 5 : Pourcentage d'hommes et de femmes diplômé(e)s par rapport aux totaux par sexe, 2008-2023	10
Figure 6 : Répartition par commune de résidence au début du contrat (tous les EdS, 2008-2023)	11
Figure 7 : Durée moyenne effective (mois) des EdS par tranche d'âge, hommes et femmes (tous les EdS, 2008-2023)	13
Figure 8 : Motifs de fin de contrat (tous les EdS, 2008-2023)	14
Figure 9 : Retours sur le marché ordinaire du travail (avec ou sans ARE) en fonction de la durée effective EdS (2008-2023)	15
Figure 10 : Retours sur le marché ordinaire du travail (avec et sans ARE) en fonction de l'année de fin EdS (2008-2023)	16
Figure 11 : Répartition entre les motifs de fin de contrat selon la provenance institutionnelle du dossier (tous les EdS, 2012-2023)	17

Liste des sigles et abréviations

AC	Assurance-chômage
ADI	Allocation d'Insertion
AFD	Aide de fin de droit
AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
APRE	Aide personnalisée de retour à l'emploi
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ASS	Allocation de Solidarité Spécifique
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée (CDI)
CII	Collaborations interinstitutionnelles
CP	Conseiller en placement
DEE	Département de l'économie et de l'emploi
EBE	Entreprises à but d'emploi
EdS	Emplois de Solidarité
GOL	Garantie d'employabilité des travailleurs
HG	Hospice Général
LEE	Tremplins pour l'Emploi et l'Entrepreneuriat
LEmpl	Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage
LEMT	Loi sur l'emploi et le marché du travail
LEMT-CE	Contrat LEMT Commune-Etat
LEMT-E	LEMT Entreprise
LIASI	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
LMC	Loi en matière de chômage
MIP	Mesures d'intégration professionnelle
NASpI	Nouvelle Prestation de l'Assurance Sociale pour l'Emploi
NSIP	Nouvelle stratégie d'intégration professionnelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCE	Office cantonal de l'emploi
ORP	Office régional de placement
OTC	Occupations temporaires cantonales
PI+	Pôle Insertion+
REMT	Règlement sur l'emploi et le marché du travail

RFPE	Rémunération des formations de France Travail
RIASI	Règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
RMC	Règlement d'exécution de la loi en matière de chômage
RMIP	Règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle
RSA	Revenu de Solidarité Active
SFL	Aide à la Formation et à l'Emploi
SIISL	Système d'Information pour l'Inclusion Sociale et Professionnelle
SPE	Service Public de l'Emploi
TZCLD	Territoires zéro chômeur de longue durée
UE	Union Européenne

1 Introduction¹

La lutte contre le chômage représente un défi majeur dans de nombreuses sociétés, et Genève ne fait pas exception. Après avoir atteint son niveau le plus bas depuis trente ans en juin 2023, avec un taux de 3,5%, le chômage dans le canton a repris sa tendance à la hausse, atteignant 4,3% en mars 2024.² Ce chiffre est significatif, surtout lorsqu'il est comparé aux autres cantons suisses, où le taux de chômage est généralement plus bas. En mars 2024, le taux de chômage genevois était le plus élevé du pays, surpassant la moyenne nationale de près de 2 points de pourcentage (4,3% contre 2,4%).³

Alors que le marché du travail évolue et que de nouveaux défis émergent, les politiques et programmes visant à soutenir les chômeurs en fin de droit et à favoriser leur réinsertion professionnelle revêtent une importance cruciale. Parmi ces initiatives, les Emplois de Solidarité à Genève (EdS) font actuellement l'objet d'une évaluation approfondie de la part des décideurs en matière de politique publique.

Dans ce cadre, un mandat a été donné à l'IREG d'effectuer une étude composée d'une revue de la littérature et des expériences menées à l'échelle nationale et internationale sur des mesures «subsidés à l'emploi» similaires au dispositif «emplois de solidarité» du canton de Genève. Ainsi, nous explorerons les prestations offertes aux chômeurs en fin de droit dans des juridictions voisines ainsi que quelques dispositifs innovants dans la lutte contre le chômage ailleurs.

En outre, une analyse des données statistiques fournies par l'Office Cantonal de l'Emploi (OCE) est établie.

¹ Références bibliographiques de [1] à [2].

² OCSTAT, Taux de chômage dans le canton de Genève, par mois, depuis 1975.
https://statistique.ge.ch/domaines/03/03_03/tableaux.asp#1, consulté le 25 avril 2024.

³ SECO, La situation sur le marché du travail en mars 2024.
<https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosenzahl.en.html>, consulté le 25 avril 2024.

Enfin, en préambule, nous présentons brièvement les principes fondamentaux des EdS, leur mise en œuvre pratique, leur efficacité ainsi que les défis qui s’y rapportent.

À travers cette analyse, nous chercherons à fournir des perspectives et des éléments utiles à l’évaluation et à la possible refonte du dispositif EdS à Genève.

2 Les Emplois de Solidarité à Genève⁴

2.1 Bases légales cantonales

Les Emplois de Solidarité (EdS) ont été institués en tant que prestations complémentaires cantonales de chômage à Genève par la Loi en matière de chômage (LMC, J 2 20, l’article 7/d et articles 45D à 45H). Le dispositif est entré en vigueur en février 2008. Les règles d’exécution de la loi en matière de chômage, et notamment en matière de prestations complémentaires cantonales de chômage, sont contenues dans le Règlement d’exécution de la loi en matière de chômage (RMC, J 2 20.01), également entré en vigueur en février 2008.

En plus, à partir de 2012, la Loi sur l’insertion et l’aide sociale individuelle (LIASI, J 4 04)⁵ – réformée en profondeur par la Loi sur l’aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP, 2023, dont l’entrée en vigueur a été fixée à janvier 2025) – et son règlement d’exécution (RIASI, J 4 04.01) prévoient que les EdS peuvent être utilisés pour prévenir l’exclusion sociale et aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement professionnel. Dans ce contexte, l’Hospice Général (HG) est responsable de la pré-sélection des candidats potentiels pour un EdS. Les dossiers sélectionnés sont ensuite transmis à l’OCE, qui choisit les

⁴ Références bibliographiques de [3] à [16].

⁵ La Loi 10599, entrée en vigueur en février 2012, a modifié la Loi sur l’aide sociale individuelle (LASI), renommée à cette occasion Loi sur l’insertion et l’aide sociale individuelle (LIASI). Cette modification a introduit un nouveau dispositif d’insertion professionnelle destiné aux bénéficiaires de l’aide sociale. Ce dispositif offre, entre autres, la possibilité de bénéficier des mesures cantonales en matière de chômage comme les EdS. Sources : Evaluanda, Dispositif d’insertion professionnelle de la LIASI | Rapport phase A du 13 mars 2014 ; Observatoire des lois sur l’insertion et l’aide sociale individuelle. 1er rapport d’observation, 2014.

candidats éligibles et gère le dispositif. Les bénéficiaires de prestations d'aide financière peuvent bénéficier d'un EdS sans être inscrits auprès de l'OCE, ni être arrivés en fin de droit.

2.2 Description

Selon la LMC, les EdS sont créés pour les personnes domiciliées dans le canton de Genève qui ont épuisé leurs droits à l'assurance-chômage (AC), sont aptes au placement, et dont les chances de réinsertion sur le marché ordinaire de l'emploi sont réduites (p. ex., personnes âgées de 55 ans et plus ; vivant seules, sans famille ; cheffes de famille monoparentale avec un ou des enfants à charge ; maîtrise problématique du français ; etc.). Peuvent également bénéficier d'un EdS les personnes domiciliées dans le canton à la recherche d'un emploi après avoir exercé une activité indépendante et qui se sont inscrites auprès de l'OCE.

L'EdS ne fonde pas un droit pour la personne concernée à en obtenir un. Pour pouvoir en bénéficier, le chômeur qui remplit les conditions nécessaires doit formuler une demande écrite à l'OCE. Pour sa part, l'office analyse les demandes formulées et soumet les candidatures retenues aux institutions partenaires.

Lorsqu'une institution partenaire engage un chômeur, ces deux parties signent un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) et qui donne lieu au prélèvement des cotisations sociales.

L'OCE est chargé d'identifier les possibilités de créer des postes pour les EdS. Ces emplois sont mis à disposition auprès d'institutions privées ou associatives, à but non lucratif, poursuivant des objectifs d'intérêt collectif et déployant des activités sur le marché complémentaire de l'emploi.⁶ L'Etat conclut une convention avec l'institution partenaire pour régir leur collaboration, notamment en ce qui concerne la durée et le montant de la contribution financière de l'Etat au salaire. Typiquement, l'institution partenaire s'engage, entre autres, à mettre en place un

⁶ Le marché complémentaire de l'emploi rassemble les activités ayant une utilité pour la collectivité ou répondant à un besoin social que l'Etat souhaite soutenir, mais qui sont délaissées par les entreprises privées à but lucratif en raison d'un manque de rentabilité (article 43, alinéa 1, du RMC).

plan d'action nommé « Projet professionnel » pour chacune des personnes employées, à les encourager à se former et à les soutenir dans leurs recherches d'emploi sur le marché ordinaire.

De son côté, l'Etat contribue au financement du salaire versé aux bénéficiaires par leur employeur. À l'exception des individus âgés de 55 ans ou plus, pour lesquels aucune limite de durée n'est imposée, la durée maximale de cette contribution est fixée à 36 mois depuis le 1er janvier 2020. Il convient de noter que cette restriction à 36 mois est spécifiée exclusivement dans les conventions conclues entre l'Etat et ses partenaires, tandis que l'article 42, alinéa 3 du RMC, en vigueur depuis janvier 2020, stipule de manière plus générale que ladite convention « peut prévoir que la contribution au salaire du bénéficiaire est limitée dans le temps ». Il est également important de noter que cette limite de durée de 36 mois n'a jamais été appliquée. Cette restriction, introduite en 2020, aurait dû produire ses premiers effets fin 2022 (lorsque les contrats débutant en janvier 2020 atteignaient les 36 mois). Cependant, en raison de l'épidémie de COVID-19, la durée a été prolongée de 12 mois, jusqu'à fin 2023. Par la suite, une nouvelle prolongation jusqu'à fin 2025 a été décidée, avec l'intention de réformer le dispositif EdS d'ici là.

À partir de 2020, les salaires des EdS ne peuvent pas être inférieurs aux salaires minimaux obligatoires et doivent être conformes aux pratiques du marché de l'emploi.

Lorsque le bénéficiaire d'un emploi de solidarité reprend une activité salariée sur le marché ordinaire, l'institution partenaire peut demander une compensation financière équivalente à 2 mois de contribution au salaire qui doit être utilisée pour la formation d'un nouveau collaborateur en EdS recruté par suite du départ du précédent.

Comme mentionné, depuis 2012 des EdS sont également ouverts en tant que mesures d'aide sociale destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale afin de favoriser leur réinsertion sociale et professionnelle. En général, et bien qu'il s'agisse de la même mesure (EdS), il semble que, dans l'intention du législateur, le dispositif tel qu'envisagé par la LIASI vise davantage l'aide sociale plutôt que l'intégration

professionnelle au sens strict.⁷ Dans ce cadre, les personnes concernées ne doivent pas forcément être arrivées en fin de droit ni être inscrites à l'OCE. L'HG est chargé de présélectionner les possibles candidats et de transmettre leurs dossiers à l'OCE. A partir de ce moment, l'OCE prend le relais. Il détermine l'éligibilité des dossiers présentés par l'HG et administre les EdS. Dans la pratique, indépendamment de la provenance institutionnelle des dossiers, l'OCE s'efforce de sélectionner des profils proches du marché du travail.

L'enveloppe à disposition des EdS est fixée chaque année dans le budget de l'Etat.

2.3 Objectifs

Selon le texte de la LMC, les EdS sont institués « [a]fin de répondre à certains besoins spécifiques de la population » (article 45D). Parmi les objectifs généraux de cette loi, énoncés à l'article 1, il est raisonnable de supposer que les EdS contribuent à la fois à favoriser la réinsertion des chômeurs sur le marché de l'emploi (articles 1/c et 1/d) et à maintenir en activité professionnelle des chômeurs sans perspectives de réinsertion rapide afin de prévenir leur marginalisation (article 1/e). Ce dernier objectif est également confirmé par la possibilité, prévue dans la LIASI, pour les personnes en situation d'exclusion sociale de bénéficier des EdS. De même, la LASPL prévoit dans son article 57, alinéa 3, let. f, le « placement sur le marché complémentaire du travail, notamment en emploi de solidarité », comme une mesure de réinsertion professionnelle.

⁷ L'article 1, alinéas 1 et 2 de la LIASI énoncent :

« 1 La présente loi a pour but de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel.

2 A ces titres, elle vise à soutenir les efforts des bénéficiaires de la loi à se réinsérer sur le marché du travail et dans la vie sociale en général. Elle vise aussi à garantir à ceux qui se trouvent dans la détresse matérielle et morale des conditions d'existence conformes à la dignité humaine. »

La LASPL, qui entrera en vigueur en 2025 énonce quant à elle, dans son article 1, alinéas 1 et 2 :

« 1 Fondée sur le principe de la solidarité, la présente loi a pour but de renforcer la cohésion sociale, de prévenir l'exclusion et de lutter contre la précarité. 2 Elle met en place le dispositif cantonal d'aide sociale et d'accompagnement individuel qui prévoit des prestations destinées à venir en aide aux personnes dans le besoin et à favoriser durablement l'autonomie, l'insertion sociale et l'insertion professionnelle. »

Dès lors, conformément à la loi, les EdS remplissent une double fonction. D'un côté, l'idée est que les EdS puissent servir de tremplin vers la réintégration dans le marché de l'emploi ordinaire des chômeurs aptes au travail mais rencontrant des difficultés à retrouver un emploi, et éviter donc que ces personnes émargent à l'aide sociale et y restent de manière prolongée. L'objectif premier est ainsi l'intégration sur le marché du travail ordinaire.

De l'autre côté, les EdS constituent un moyen d'inclusion sociale en intégrant les personnes fragilisées dans le marché du travail complémentaire, offrant une opportunité à ceux qui n'ont pas de perspectives de réinsertion rapide dans le marché ordinaire de l'emploi. Dans ce contexte, l'objectif principal est la promotion de l'inclusion sociale par le travail, visant à aider les bénéficiaires à retrouver leur dignité grâce à l'exercice d'une activité productive, plutôt que la transition rapide vers le marché ordinaire de l'emploi.

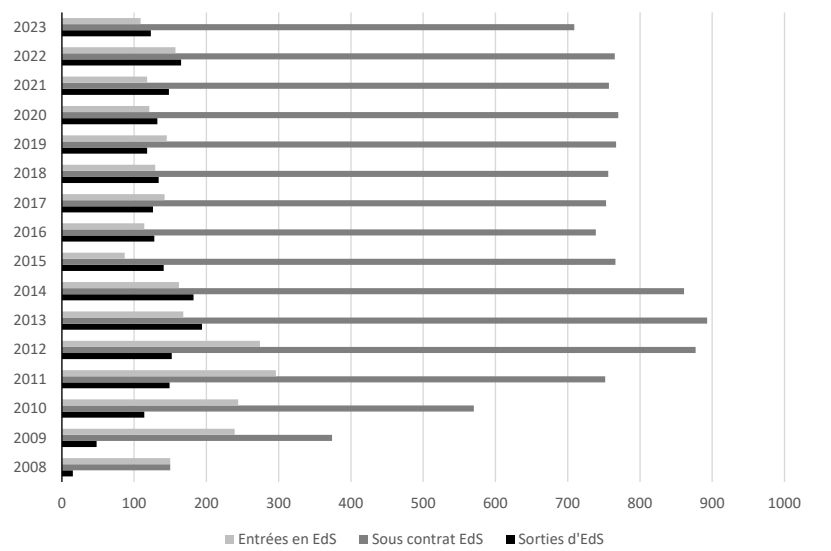
2.4 Profils des bénéficiaires

Entre 2008 et 2023, un total de 2'606 contrats EdS ont été conclus⁸ au profit de 2'462 individus. Parmi eux, 124 ont bénéficié de 2 contrats et 10 de 3 contrats.⁹ En moyenne, chaque année, 163 individus se sont vu attribuer un contrat EdS, tandis que 699 individus ont été sous contrat au moins un jour, et 126 personnes sont sorties d'un contrat. La Figure 1 montre l'évolution de ces trois indicateurs au fil des ans.

⁸ On exclut de l'analyse les 49 contrats « Covid Angels » à cause de leurs caractéristiques particulières (durée de 3 ou 6 mois au maximum).

⁹ Il s'agit normalement de reclassements lors de la fermeture (d'un service) d'une institution partenaire. Source : échange avec Mme Brunner, cheffe de secteur (OCE).

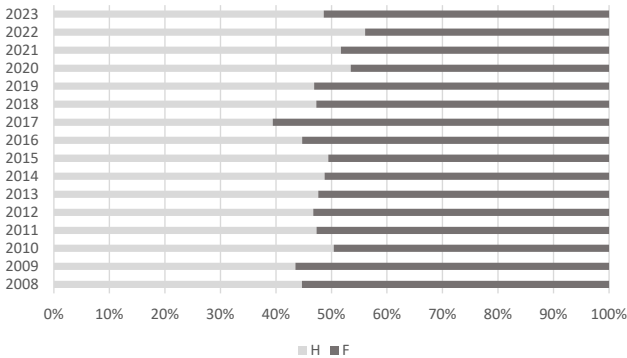
FIGURE 1 : PERSONNES ENTRÉES EN EdS, PERSONNES SOUS CONTRAT EdS, PERSONNES SORTIES D'EdS, 2008-2023



Note : Pour le calcul des individus sous contrat : (i) les EdS pour lesquels la date de fin de contrat n'est pas indiquée (environ 143 contrats par an en moyenne) sont considérés comme étant toujours en poste ; (ii) la figure montre les individus qui ont été sous contrat pendant au moins un jour au cours de l'année indiquée.
Source : Traitement des données OCE.

Les bénéficiaires sont plus souvent des femmes que des hommes, à l'exception des années COVID-19 (2020-2022), où la proportion est inversée, comme le montre la Figure 2.

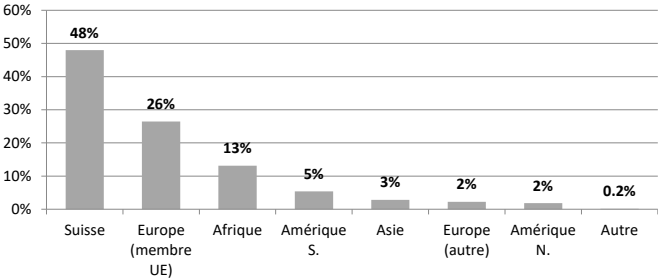
FIGURE 2 : BÉNÉFICIAIRES EdS : RÉPARTITION ENTRE SEXES, 2008-2023



Note : Les chiffres se réfèrent aux individus entrés en EdS au cours de l'année indiquée.
Source : Traitement des données OCE.

La Figure 3 montre que, par rapport à la provenance géographique des bénéficiaires, approximativement la moitié d'entre eux sont suisses (48%) le reste étant également réparti entre les ressortissants UE (26%) et les autres nationalités (26%).

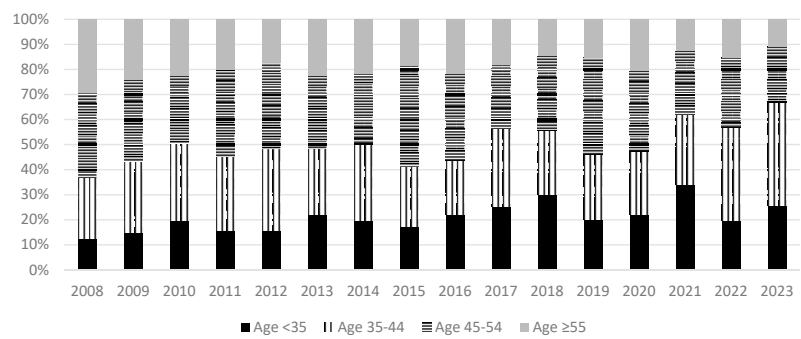
FIGURE 3 : RÉGION D'ORIGINE DES BÉNÉFICIAIRES (TOUS LES EdS, 2008-2023)



Source : Traitement des données OCE.

L'âge moyen des bénéficiaires en début de contrat EdS est de 44,7 ans, les femmes étant généralement un peu plus jeunes que les hommes (43,9 contre 45,6). L'évolution au long des années de la répartition des EdS parmi les différentes tranches d'âge est illustrée dans la Figure 4.

FIGURE 4 : RÉPARTITION DES EdS PARMIS LES DIFFÉRENTES TRANCHES D'ÂGE, 2008-2023

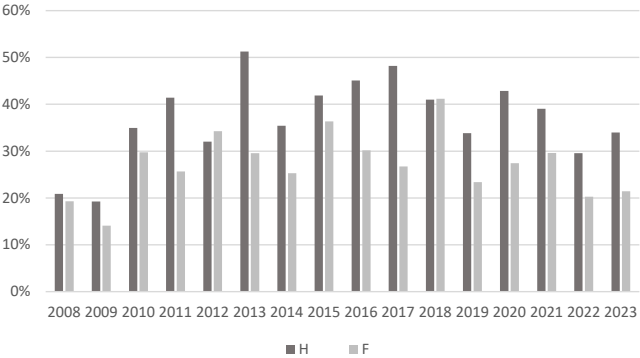


Note : Les chiffres se réfèrent aux individus entrés en EdS au cours de l'année indiquée.
Source : Traitement des données OCE.

En moyenne, la proportion des bénéficiaires âgés entre 35 et 44 ans ainsi que celle des bénéficiaires âgés entre 45 et 54 ans s’élèvent à environ 30%, tandis que le pourcentage de bénéficiaires âgés de moins de 35 ans ou de 55 ans et plus se situe à 20% environ. A première vue, il semble que la proportion de personnes âgées de moins de 35 ans et de 35 à 44 ans ait augmenté au fil du temps, alors que c’est l’inverse pour la proportion de personnes âgées de 55 ans et plus.

Concernant le niveau de formation, en moyenne 31% des bénéficiaires ont au minimum un diplôme de niveau AFP (attestation fédérale de formation professionnelle). Les hommes sont plus souvent qualifiés que les femmes (36% contre 26%), et cette tendance reste relativement stable au fil des années, comme démontré par la Figure 5.

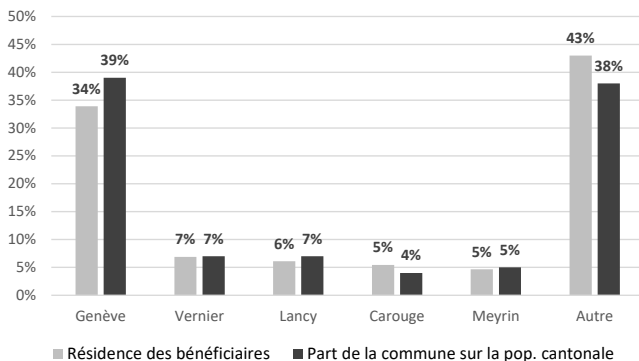
FIGURE 5 : POURCENTAGE D’HOMMES ET DE FEMMES DIPLÔMÉ(E)S PAR RAPPORT AUX TOTAUX PAR SEXE, 2008-2023



*Note : Les chiffres se réfèrent aux individus entrés en EdS au cours de l'année indiquée.
Source : Traitement des données OCE.*

Au début de leur contrat, un peu moins de la moitié des bénéficiaires résidaient en Ville de Genève (44%), tandis que les autres principales communes de résidence incluent Vernier, Lancy, Carouge et Meyrin, chacune comptant une présence de moins de 10%. En comparaison de la part de ces communes sur la population cantonale globale, les ratio sont similaires : Genève 39% de la population du canton, Vernier 7%, Lancy 7%, Carouge 4%, Meyrin 5%.¹⁰

¹⁰ OCSTAT 2023, Statistiques cantonales de la population, Population résidante totale par commune, depuis 1950. https://statistique.ge.ch/domaines/aperçu.asp?dom=01_01, consulté le 1^{er} juillet 2024.

FIGURE 6 : RÉPARTITION PAR COMMUNE DE RÉSIDENCE AU DÉBUT DU CONTRAT (TOUS LES EdS, 2008-2023)

Source : Traitement des données OCE et OCSTAT.

2.5 Provenance institutionnelle, durée effective et motifs de rupture

Comme expliqué précédemment, à partir de 2012 les dossiers des candidats pour un EdS peuvent provenir soit de l'OCE, via l'Office régional de placement (ORP), soit de l'HG. Les données montrent que, pour la période 2012 à 2023, 66% des dossiers proviennent de l'ORP et 34% de l'HG.

En considérant les EdS terminés jusqu'à fin 2023 et dont l'entrée en fonction est postérieure au 1er janvier 2012, on dénombre 1'139 contrats avec une durée d'emploi moyenne effective de 33,2 mois (ou 2,8 ans). En termes de durée de l'emploi, les relations dont le dossier était de provenance de l'HG présentent une durée moyenne effective inférieure par rapport aux dossiers de provenance de l'ORP (32,9 mois contre 33,4 mois respectivement). Concernant la durée maximale effective de l'emploi, elle est d'environ 10,2 ans pour les dossiers provenant de l'HG et d'environ 11,9 ans pour ceux de l'ORP, comme illustré par le Tableau 1.

TABLEAU 1 : PROVENANCE DU DOSSIER ET DURÉE DES EMPLOIS (2012-2023)

Provenance du dossier	N. EdS	Durée moyenne (mois)	Durée maximale (ans)
HG	392	32,9	10,2
ORP	747	33,4	11,9
Total	1139	33,2	11,9

Note : Cette analyse se limite aux EdS terminés jusqu'à fin 2023 et dont l'entrée en fonction est postérieure au 1^{er} janvier 2012, soit 1'139 contrats.
Source : Traitement des données OCE.

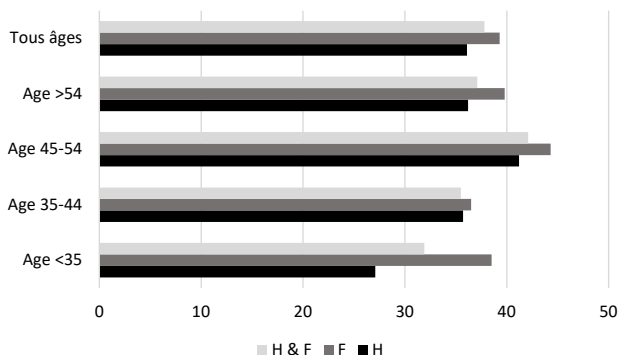
En examinant tous les contrats débutés depuis 2008 et terminés jusqu'à fin 2023 (soit 2'019 contrats), on observe que, pour chaque tranche d'âge considérée, la durée moyenne effective des EdS est plus longue chez les femmes que chez les hommes. En particulier, pour les personnes de moins de 35 ans, la durée moyenne effective des EdS est de presque un an inférieure chez les hommes par rapport aux femmes (27,1 mois contre 38,5 mois). Pour les deux sexes, la durée moyenne d'emploi la plus longue est enregistrée chez les personnes âgées de 45 à 54 ans. Ces tendances sont illustrées dans le Tableau 2 et la Figure 7.

TABLEAU 2 : DURÉE MOYENNE EFFECTIVE DES EdS PAR TRANCHE D'ÂGE, HOMMES ET FEMMES (TOUS LES EdS, 2008-2023)

Age début contrat	Durée moyenne (mois)		
	H	F	H & F
Age <35	27,1	38,5	31,9
Age 35-44	35,7	36,5	35,5
Age 45-54	41,2	44,3	42,1
Age >54	36,2	39,8	37,1
Tous âges	36,1	39,3	37,8

Note : Cette analyse se limite aux EdS terminés jusqu'à fin 2023, soit 2'019 contrats.
Source : Traitement des données OCE.

FIGURE 7 : DURÉE MOYENNE EFFECTIVE (MOIS) DES EdS PAR TRANCHE D'ÂGE, HOMMES ET FEMMES (TOUS LES EdS, 2008-2023)

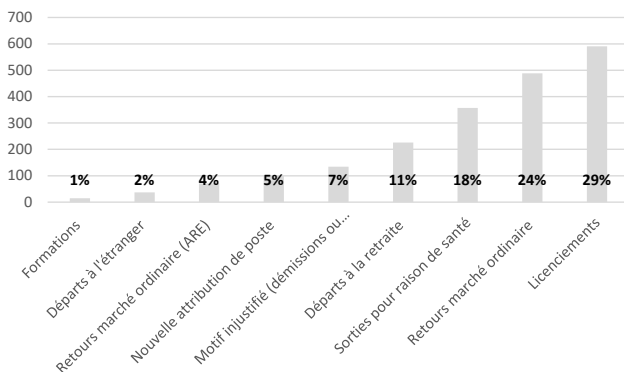


Note : Cette analyse se limite aux EdS terminés jusqu'à fin 2023, soit 2'019 contrats.

Source : Traitement des données OCE.

En moyenne, 126 contrats EdS se terminent chaque année pour diverses raisons. La majorité des ruptures de contrat sont dues à un licenciement, représentant 29% des cas. Les retours sur le marché du travail ordinaire sans l'aide d'un ARE comptent pour 24% des cas, tandis que ceux avec l'aide d'un ARE représentent 4% des ruptures.¹¹ D'autres motifs de fin de contrat incluent des raisons de santé (18%) et les départs à la retraite (11%). Les autres raisons, telles que les formations, les départs à l'étranger, les nouvelles attributions de poste ou les démissions ou fins de contrat pour motifs injustifiés, représentent chacune moins de 8% des cas.

¹¹ Le cumul d'une allocation de retour en emploi (ARE) à la suite d'un EdS n'est plus possible depuis le milieu des années 2010.

FIGURE 8 : MOTIFS DE FIN DE CONTRAT (TOUS LES EdS, 2008-2023)

Source : Traitement des données OCE.

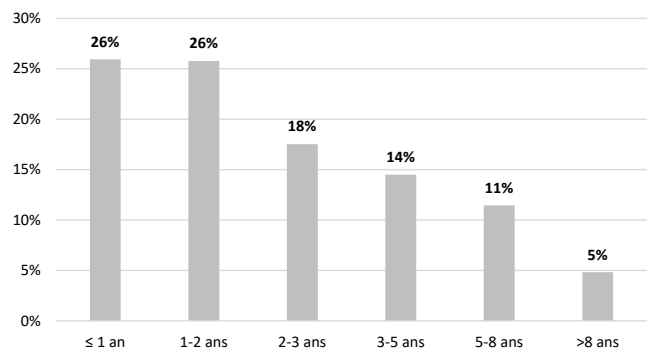
Pour l'exercice 2020, les données de l'OCE révèlent que parmi les individus ayant quitté leur emploi en EdS pour un poste sur le marché ordinaire, 88,5% sont toujours en poste 12 mois après leur départ, et 84,6% sont toujours employés 24 mois plus tard.¹² En combinant ces informations, on peut conclure que, sur 100 bénéficiaires d'EdS, au moment de leur départ 24 rejoindront le marché du travail principal. Parmi eux, 21 resteront employés après 12 mois, et 20 le seront encore après 24 mois. En conséquence, si l'on évalue l'efficacité de la mesure EdS en tant que tremplin vers l'emploi durable sur le marché ordinaire, on obtient un taux de réinsertion durable d'environ 20%. Autrement dit, sur cinq contrats EdS, un seul aboutira à une réinsertion durable sur le marché ordinaire de l'emploi.

La Figure 9 illustre les 559 cas de retours sur le marché ordinaire du travail après un EdS (avec ou sans l'aide d'une ARE) en fonction de la durée effective de l'emploi. En général, on observe une tendance décroissante, où les pourcentages de retours sont plus élevés pour les contrats de durée effective plus courte (jusqu'à 2 ans) et diminuent progressivement avec l'augmentation de la durée de l'emploi, atteignant leur point le plus bas pour les contrats avec durée effective de plus de

¹² Document « Indicateurs_qualitatifs_2020_12-24_mois-20230620.pdf ».

8 ans. Plus de la moitié (52%) des retours sur le marché ordinaire du travail se concentrent dans les premiers deux ans de contrat.

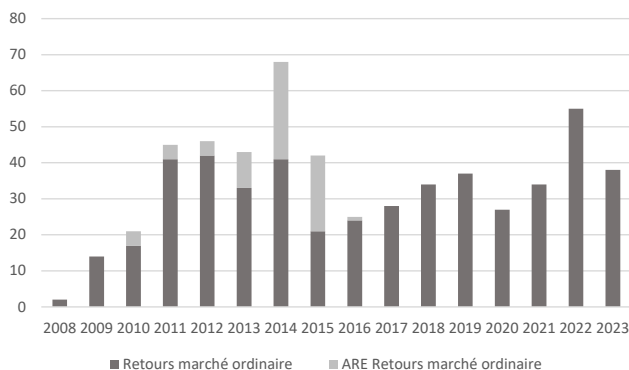
FIGURE 9 : RETOURS SUR LE MARCHÉ ORDINAIRE DU TRAVAIL (AVEC OU SANS ARE) EN FONCTION DE LA DURÉE EFFECTIVE EdS (2008-2023)



Source : Traitement des données OCE.

La Figure 10 illustre les 559 cas de retours sur le marché ordinaire du travail après un EdS (avec et sans l'aide d'un ARE) en fonction de l'année de fin du contrat. On observe une forte augmentation des retours entre 2008 et 2014, avec un pic en 2014, année où les retours atteignent leur maximum (68 cas). Après 2014, une diminution notable des retours est observée, atteignant un creux en 2016 (25 cas). Entre 2017 et 2021, les retours restent relativement stables entre 27 et 37 cas par an. En 2022, une reprise significative est visible, les retours augmentant jusqu'à 55 cas. Cependant, en 2023 les retours diminuent à nouveau (38 cas).

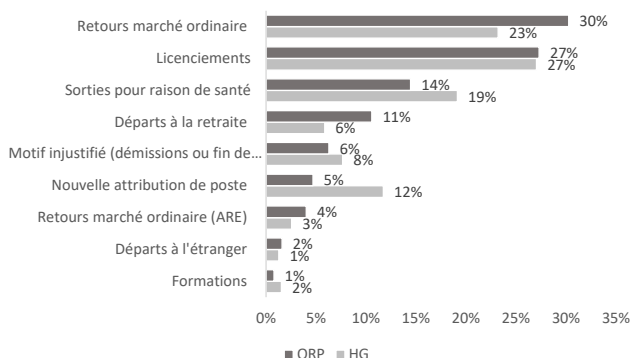
FIGURE 10 : RETOURS SUR LE MARCHÉ ORDINAIRE DU TRAVAIL (AVEC ET SANS ARE) EN FONCTION DE L'ANNÉE DE FIN EDS (2008-2023)



Source : Traitement des données OCE.

Si l'on compare, pour la période 2012-2023, la prévalence des différents motifs de fin des EdS parmi les dossiers en provenance de l'ORP par rapport à ceux provenant de l'HG, on observe qu'en moyenne les dossiers ORP présentent un taux de retour sur le marché ordinaire (avec ou sans l'aide d'une ARE) plus élevé de 34%, contre 26% des dossiers présélectionnés par l'HG. Ce résultat se manifeste malgré les efforts de l'OCE pour sélectionner les profils les plus proches du marché du travail ordinaire, indépendamment de l'origine institutionnelle des dossiers.

FIGURE 11 : RÉPARTITION ENTRE LES MOTIFS DE FIN DE CONTRAT SELON LA PROVENANCE INSTITUTIONNELLE DU DOSSIER (TOUS LES EdS, 2012-2023)



Note : Cette analyse se limite aux EdS terminés jusqu'à fin 2023 et dont l'entrée en fonction est postérieure au 1^{er} janvier 2012, soit 1'139 contrats.

Source : Traitement des données OCE.

2.6 Considérations

2.6.1 Adéquation des EdS à la loi fédérale en matière de chômage

Par rapport à la Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI, RS 837.0), la question se pose de l'adéquation des EdS par rapport à l'article 23, alinéa 3bis :

« Un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré. Les mesures visées aux art. 65 et 66a sont réservées. »

Cet article, en vigueur depuis 2011, vise à éviter que des mesures du marché du travail telles que les EdS soient utilisées pour générer des périodes de cotisation

et donc perpétuer le droit aux indemnités de chômage.¹³ Cette prescription semble en contradiction avec la pratique ainsi qu'avec l'article 45H, alinéa 4 LMC :

« Le contrat de travail est à durée indéterminée et donne lieu au prélèvement des cotisations sociales usuelles. »

En effet, dans les expériences cantonales qui ont été examinées pour la présente étude, après l'introduction de l'article 23, alinéa 3bis LACI :

- A Fribourg, les contrats LEMT-CE ne sont plus cotisants (voir paragraphe 3.1.2.3.1) ;
- A Neuchâtel, les contrats MPI n'étaient plus cotisants (ils ont été supprimés en 2016, voir paragraphe 3.2.2).

Par rapport à la loi cantonale, on se pose la question de l'adéquation des EdS par rapport à l'article 45F, alinéa 2 LMC :

« Les projets retenus doivent répondre à un besoin social et dégager des moyens financiers propres qui permettent de couvrir tout ou partie de leurs coûts. »

Indépendamment de l'historique en la matière depuis 2011 et de l'évaluation juridique des EdS par les autorités concernées, il nous semble important de souligner la problématique afin de promouvoir le débat sur cette question.

2.6.2 Une mesure, deux objectifs : est-ce une bonne idée ?

Actuellement, conformément à la loi cantonale, les EdS remplissent deux fonctions distinctes et répondent à deux types de situations différentes. D'un côté, selon la LMC, ils servent de moyens de réintégration professionnelle pour les chômeurs en fin de droit présentant des obstacles à leur réinsertion mais néanmoins aptes au travail et potentiellement réintégrables sur le marché de l'emploi principal à court

¹³ FF 2008 7029, Message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage du 3 septembre 2008, p. 7046.

terme. De l'autre côté, selon la LIASI/LASPL, les EdS jouent un rôle dans la promotion de l'inclusion sociale pour les personnes émergeant à l'aide sociale et dont la réinsertion dans le marché ordinaire est difficilement envisageable à court terme.¹⁴ Dans ce cas, l'objectif principal est celui d'aider les personnes en difficulté à retrouver leur dignité et leur équilibre de vie grâce au travail, plutôt que celui de faciliter une transition rapide vers un emploi sur le marché ordinaire. En effet, l'analyse des données nous montre que les dossiers en provenance de l'HG présentent en général une plus faible efficacité en termes de retour sur le marché ordinaire de l'emploi (voir la Figure 11).

Il est dès lors légitime de se poser la question : une mesure comme les EdS peut-elle viser deux objectifs ? En effet, ce choix comporte plusieurs risques. En premier lieu, il est extrêmement difficile d'évaluer l'efficacité réelle des EdS dans chacun de ces deux rôles : en tant que tremplin vers l'emploi sur le marché ordinaire et en tant qu'opportunité de travail pour les personnes en situation de fragilité. Cette difficulté d'évaluation risque de biaiser les analyses de résultats et, par conséquent, l'opinion des décideurs et du public sur la mesure. En second lieu, il est vraisemblable qu'une certaine confusion s'installe parmi les parties prenantes, tant du côté des institutions partenaires que du côté des bénéficiaires. En effet, les mesures et les actions à entreprendre (notamment en termes de formation et de soutien à la recherche d'emploi) diffèrent selon qu'il s'agit d'un EdS visant à faciliter la transition vers le marché de l'emploi ordinaire ou d'un EdS à « valeur travail ». Enfin, et en rapport avec ce qui précède, il y a la question de l'efficacité des mesures type-EdS en général, qui est discutée dans le paragraphe suivant.

2.6.3 L'efficacité des mesures type-EdS : ce qui dit la littérature

Il existe plusieurs typologies de mesures actives du marché du travail et différentes façons de les ranger. Selon la classification générale de Card *et al.* (2015), on peut faire la distinction entre :

¹⁴ Cela dit, dans la pratique l'OCE s'efforce de sélectionner des profils proches du marché du travail, indépendamment de la provenance institutionnelle des dossiers.

- Programmes publics de formation ;
- Aide à la recherche d'emploi, suivi, sanctions en cas d'absence de recherche ;
- Subventions à l'emploi dans le secteur privé ;
- Subventions à l'emploi dans le secteur public (ou création d'emplois dans le secteur public) ;
- D'autres programmes combinant deux ou plusieurs des types ci-dessus.

Dans ce cadre, les EdS ressemblent davantage à des « subventions à l'emploi dans le secteur public ». En effet, bien que les emplois soient effectivement au sein d'institutions partenaires plutôt que dans les institutions publiques au sens strict, ils appartiennent néanmoins au marché complémentaire du travail, et non au marché ordinaire (comme c'est le cas pour les subventions à l'emploi dans le secteur privé).

Concernant la création d'emplois dans le secteur public, Martin (1998) observe que la littérature d'évaluation a démontré de manière assez concluante que cette mesure n'est pas efficace à aider les chômeurs à obtenir un emploi permanent sur le marché du travail ordinaire. Cette évaluation prend en compte différents facteurs, tels que :

- L'effet d'aubaine : est-ce que les emplois subventionnés auraient été créés de toute façon en l'absence de subvention ?
- L'effet de substitution : est-ce que l'amélioration des perspectives d'emploi pour le groupe cible s'est faite au détriment des perspectives d'emploi pour d'autres travailleurs non subventionnés ?
- L'effet de déplacement : est-ce que les emplois subventionnés ont déplacé ou remplacé des emplois non subventionnés ailleurs dans l'économie ?

Cependant, Martin (1998) reconnaît que cette mesure peut servir à maintenir l'attachement des travailleurs à la force de travail, mais il souligne que les subventions à l'emploi doivent être de courte durée, ciblées et étroitement contrôlées pour ne pas devenir une forme déguisée d'emploi permanent fortement subventionné. La conclusion de Martin (1998) est partagée par Card *et al.* (2015), qui constatent que les subventions à l'emploi dans le secteur public sont peu efficaces à tous les horizons temporels (court terme, moyen terme et long terme).

Enfin, il convient de mentionner une étude menée en 2002 par Flückiger et Vassiliev sur les raisons sous-jacentes à la différence entre les taux de chômage genevois et suisse. Bien que cette étude soit pertinente, il est important de noter qu'elle a été réalisée avant l'existence des EdS. Cependant, il y avait un dispositif qui était à bien des égards le précurseur EdS : les occupations temporaires cantonales (OTC). A l'époque, les chômeurs arrivés en fin de droit avaient droit à une occupation temporaire de 6 à 12 mois, presque exclusivement au sein de l'administration publique et d'organismes publics. À l'issue de cette période, les bénéficiaires retrouvaient leur droit aux indemnités de chômage.

Selon l'étude de Flückiger et Vassiliev (2002), les occupations temporaires étaient en grande partie responsables du taux de chômage élevé à Genève par rapport au reste du pays, du fait qu'ils prolongeaient la durée de la période de chômage.¹⁵

Le dispositif des EdS a été créé pour mettre fin aux OTC. Aujourd'hui, les EdS ne représentent pas un droit pour la personne concernée et ils se déroulent au sein d'institutions partenaires subventionnées sur le marché complémentaire du travail qui ont, entre autres, l'obligation de fournir une formation et un soutien à la recherche de travail du bénéficiaire.

3 Prestations pour les chômeurs en fin de droit dans une sélection de réalités voisines

3.1 Canton de Fribourg¹⁶

3.1.1 Bases légales

A Fribourg, la Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT, 866.1.1) de 2010 et le Règlement sur l'emploi et le marché du travail (REMT, 866.1.11) disciplinent les mesures cantonales destinées aux personnes qui ont épuisé leurs indemnités

¹⁵ Un rapport explique pourquoi Genève a le plus haut taux de chômage de Suisse. (2002). Le Temps. <https://www.letemps.ch/suisse/un-rapport-explique-geneve-plus-haut-taux-chomage-suisse>, consulté le 25 avril 2024.

¹⁶ Références bibliographiques de [17] à [22].

de chômage (et/ou qui n'en remplissent pas les conditions). Elles sont potestatives (c-à-d. qui dépendent de la volonté d'une des parties contractantes) et subsidiaires par rapport aux mesures fédérales.

Afin de financer les activités en matière d'emploi, la LEMT institue le Fonds cantonal de l'emploi. Ce fonds est alimenté par les communes (normalement avec une contribution de CHF 15 à CHF 20 par habitant) et l'Etat (avec une contribution correspondant au moins à celle des communes), pour un total d'environ CHF 11 millions par an, dont CHF 3,4 millions sont réservés aux mesures cantonales.

3.1.2 Les prestations pour les chômeurs en fin de droit

Environ 30 jours avant la fin de droit, le chômeur est tenu de participer à un entretien de sortie avec son conseiller en placement (CP). Cette séance sert à dresser un bilan du chômage pour comprendre l'absence d'une solution à l'aide d'un questionnaire détaillé. Sur la base de ces informations et du dossier du demandeur, trois directions principales sont envisageables.

En premier lieu, les collaborations interinstitutionnelles (CII) sont destinées aux personnes qui cumulent des problèmes de chômage, de santé et des difficultés sociales. Elles permettent de traiter des dossiers de manière intégrée plutôt « qu'en silos ». En deuxième lieu, le Pôle Insertion+ (PI+) s'adresse aux cas de dégradation sociale, où la personne arrivée en fin de droit bénéficie et a bénéficié de l'aide sociale dans les 12 mois précédents. Finalement, il y a la possibilité d'utiliser les outils cantonaux (subsidiairement à ceux fédéraux), c'est-à-dire les différents types de contrats LEMT, pour faciliter la réinsertion professionnelle des personnes arrivées en fin de droit. On considère ces trois orientations en détail dans les paragraphes suivants.

3.1.2.1 Collaborations interinstitutionnelles (CII)

Il se peut qu'il y ait un problème de santé (psycho-physique) et/ou des difficultés sociales à la base de l'échec dans la recherche de travail. Dans ce cas, afin de

trouver une solution adaptée à la personne concernée, on peut recourir à la Collaboration interinstitutionnelle (CII).

La CII est une stratégie commune des ORP, de l'Office cantonal de l'assurance-invalidité et des Services sociaux régionaux, pour prévenir le chômage de longue durée et contribuer à la réinsertion professionnelle. Elle utilise pour cela les compétences et les mesures de ses trois institutions partenaires. La CII a pour but l'harmonisation optimale des différents systèmes de sécurité et d'intégration. En particulier, les conventions de collaboration interinstitutionnelles obligent les offices concernés à échanger les informations sur les dossiers qu'ils traitent, afin de créer des synergies dans les stratégies de réinsertion.

L'Etat compte trois Conventions de collaborations :

1. Entre les Services Sociaux Régionaux (ce qui correspond à l'HG à Genève) et les ORP ;
2. Entre l'Office cantonal de l'assurance-invalidité et les ORP ;
3. Entre l'Office cantonal de l'assurance-invalidité et les Services Sociaux Régionaux (cette convention entrera en force prochainement).

Dans le cadre de la CII, un médecin peut intégrer l'équipe afin de mieux comprendre l'influence des problèmes de santé sur le travail et quels types d'activités sont les plus adaptées. En particulier, dans le dispositif Medval, un médecin évalue la situation de santé du demandeur par rapport à son employabilité et rend son rapport dans 30 jours. Il se peut cependant que l'évaluation du médecin de famille par rapport à la capacité de travailler du demandeur soit en contradiction avec le dossier à disposition de l'ORP. Dans ce cas, on peut avoir recours au dispositif Médecins-Conseils, grâce auquel un autre médecin rédige une nouvelle évaluation indépendante qui sera utilisée aux fins de la définition du plan personnalisé pour la personne concernée.

Une fois clarifiée la situation (de santé) du demandeur, l'équipe interinstitutionnelle s'organise pour rechercher les pistes d'intégration les plus adaptées au cas concerné (p. ex. formations, apprentissage, emploi, etc.). Il y a un suivi régulier du progrès du demandeur avec des entretiens mensuels. La CII n'a

pas de durée maximale. Elle arrive à son terme lorsqu'une solution a été trouvée ou une fois que toutes les pistes possibles ont été épuisées sans succès.

3.1.2.2 *Pôle Insertion+ (PI+)*

Le PI+ s'adresse aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas ou plus droit aux indemnités de chômage et qui bénéficient ou ont bénéficié de l'aide sociale dans les 12 mois précédents. Il s'agit donc de cas de dégradation sociale.

Le PI+ propose le soutien d'un tandem composé d'un CP spécialisé dans les situations de dégradation sociale et d'un assistant social. Le bénéficiaire reçoit un coaching intensif avec des entretiens de suivi hebdomadaires (si nécessaire). L'équipe de professionnel-les élabore des conseils personnalisés et octroie des mesures adaptées aux besoins du bénéficiaire (p.ex., mesures d'insertion sociale,¹⁷ mesures d'insertion professionnelle sous forme de contrats LEMT, reconversion professionnelle, apprentissage, etc.). Afin de garantir un service intensif, le nombre de bénéficiaires est réduit et la charge de travail des professionnels est limitée à 75 dossiers par tandem, soit 37,5 par personne (tandis qu'un CP « standard » a une charge variable entre 110 et 140 dossiers de demandeurs d'emploi selon le taux de chômage).

Le PI+ a une durée maximale de 9 mois. Depuis sa création en 2013 et jusqu'à présent, plus de 50% des bénéficiaires se sont vu proposer une solution (c'est-à-dire, une mesure adaptée à leurs besoins).

3.1.2.3 *Contrats LEMT*

Les contrats LEMT sont nommés d'après la loi qui les institue (la Loi sur l'emploi et le marché du travail, 866.1.1). Ils visent à favoriser l'insertion professionnelle des chômeurs arrivés en fin de droit. Chaque année, entre 120 et 180 personnes

¹⁷ Les mesures d'insertion sociale ne visent pas à une insertion directe sur le marché du travail, mais à un développement personnel sur le plan social et relationnel, en préparation d'un retour ultérieur à la vie active. Elles sont destinées aux personnes n'ayant pas accès aux mesures d'insertion professionnelle et auxquelles une aide personnalisée est proposée afin de les inciter à poursuivre deux objectifs indissociables : renforcer leurs compétences sociales et éviter leur isolement social en développant leurs liens sociaux.

bénéficient d'un contrat LEMT. Il peut être proposé directement ou à la suite d'un parcours CII ou PI+. Il existe trois types de contrats LEMT.

1. Le contrat LEMT Commune-Etat ;
2. Le contrat LEMT Entreprise ;
3. Le contrat LEMT 2.0.

3.1.2.3.1 LEMT Commune-Etat (LEMT-CE)

Le LEMT-CE est un contrat CDD de la durée de trois mois non cotisant. Il permet à la personne concernée d'être employée auprès d'un service de l'Etat ou de la commune. En effet, le contrat est signé par le demandeur et le Service Public de l'Emploi (SPE). Une fois signé le contrat, le bénéficiaire est détaché dans le service où l'emploi est disponible. Il s'agit d'une mesure financée à 100% par l'Etat et qui sert de pont au cas où le demandeur aurait une période de chômage entre deux emplois. Le contrat est renouvelable si l'objectif de réinsertion le justifie, mais cela n'arrive pas souvent. En effet, la durée moyenne effective de ces contrats est proche de 3 mois.

3.1.2.3.2 LEMT-Entreprise (LEMT-E)

Dans le cas du LEMT-E, le demandeur signe toujours un contrat avec le SPE, mais il est détaché dans une entreprise privée. Comme pour le LEMT-CE, le contrat est un CDD de la durée de 3 mois (renouvelable si l'objectif de réinsertion le justifie). Cependant, l'entreprise prend en charge 40% des frais de salaire et le contrat donne lieu au prélèvement des cotisations sociales. Comme dans le cas de LEMT-CE, le contrat LEMT-E est renouvelable si l'objectif de réinsertion le justifie, mais cela n'arrive pas souvent. En effet, la durée moyenne effective de ces contrats est proche de 3 mois.

3.1.2.3.3 LEMT 2.0

Le LEMT 2.0 a pour but de favoriser l'emploi durable et offre des incitations aux entreprises privées qui engagent un demandeur en CDI. Ce contrat est cotisant. En particulier :

1. Le premier mois de contrat est gratuit pour l'employeur (en pratique, il s'agit d'un CDD d'un mois afin que l'employeur puisse évaluer le demandeur et vice-versa).
2. Dès le deuxième mois et pour cinq mois, l'Etat prend en charge 40% des frais de salaire.

3.1.3 *L'avis de l'expert*

La grande majorité des informations sur les prestations pour les chômeurs en fin de droit dans l'Etat de Fribourg a été recueillie lors d'un entretien avec M. Hugues Sautière, Président de la commission cantonale de la Collaboration Interinstitutionnelle. Pendant cet entretien, M. Sautière a exprimé les avis suivants :

- En général, les mesures trop ciblées sur des paramètres sociodémographiques sont inefficaces. Il faut prendre en compte les besoins multidimensionnels des demandeurs.
- Les contrats LEMT sont efficaces, spécialement LEMT 2.0.
- En général, l'ensemble des mesures du canton sont efficaces et aucune réforme majeure n'est prévue prochainement.
- Il est très important d'avoir une bonne répartition des charges entre les institutions. A Fribourg, toutes les prestations complémentaires sont prises en charge par l'ORP.

3.2 **Canton de Neuchâtel**¹⁸

3.2.1 *Bases légales*

A Neuchâtel, la Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004 et le Règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle (RMIP), du 1^{er} juillet 2021 disciplinent les mesures cantonales d'intégration professionnelle.

Contrairement à Genève et Fribourg, Neuchâtel ne propose pas de mesures spécifiques pour les chômeurs arrivés en fin de droit. Tous les demandeurs d'emploi peuvent avoir accès aux mêmes mesures. En effet, l'approche pour lutter contre le chômage a radicalement changé à partir de 2016, la prise en charge et

¹⁸ Références bibliographiques de [23] à [28].

l'accompagnement des demandeurs d'emploi ne se basant plus sur leur statut (chômeur en fin de droit ou non, critère d'âge, autres caractéristiques socio-démographiques), mais plutôt sur leurs compétences et leur employabilité.

3.2.2 La nouvelle stratégie d'intégration professionnelle

En 2016, le Grand Conseil neuchâtelois a approuvé à l'unanimité la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle (NSIP) proposée par le Conseil d'Etat. L'introduction de cette stratégie en 2017 a opéré une petite révolution dans la gestion des mesures liées au marché du travail. Cette refonte a été élaborée en réponse aux résultats plutôt médiocres en termes de réinsertion sur le marché du travail au cours des années précédentes.

Le canton de Neuchâtel, historiquement confronté à des taux de chômage plus élevés que la moyenne nationale, a vu cette disparité s'accroître après la crise de 2008, passant de +1% à une fourchette allant de +2 à +2,5%. Malgré une reprise économique et une création d'emplois dynamique, cet écart a persisté au cours des années, et en 2016 le taux de chômage du canton restait l'un des plus élevés de Suisse (ce phénomène a été identifié sous le terme de « paradoxe neuchâtelois »).¹⁹

Face à ces constats, le Conseil d'Etat a opté pour une refonte de la stratégie d'intégration professionnelle (en sus d'autres mesures). Cette nouvelle stratégie se base sur deux piliers fondamentaux :

1. La réorganisation du dispositif de prise en charge et d'accompagnement du demandeur d'emploi, qui doit se baser sur son employabilité, étant donné ses compétences par rapport aux besoins du marché du travail plutôt que sur son statut (fin de droit ou non, âge et autres caractéristiques socio-démographiques, etc.) ;
2. Le « New Deal pour l'emploi », un partenariat avec les employeurs, qui vise à mieux comprendre les besoins actuels et futurs des employeurs et à valoriser les places de travail disponibles au profit des demandeurs d'emploi.

¹⁹ Voir Rapport 15.047_CE du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 21 octobre 2015, pages 7 et suivantes.

L'une des premières étapes dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie a été la suppression de toute mesure occupationnelle. En particulier, il existait à Neuchâtel des emplois temporaires rémunérés (emplois MIP) qui ressemblaient aux OTC et aux EdS du canton de Genève. Il s'agissait en fait d'emplois temporaires (et cotisants jusqu'à 2011) sur le marché complémentaire du travail, accessibles aux chômeurs arrivés en fin de droit. Les emplois MIP ont été supprimés en 2016 à cause de leur très faible efficacité en termes de retour à l'emploi tout en cumulant des coûts très élevés.

3.2.2.1 *Le paradigme de fond de la NSIP*

Le paradigme de fond de la NSIP se base sur l'idée que le service de l'emploi a deux clients : les demandeurs d'emploi et les employeurs. Leur mission fondamentale consiste à faciliter l'appariement (ou *matching*) entre les compétences des personnes à la recherche d'un emploi et les besoins des employeurs.

Le CP travaille avec les demandeurs d'emploi afin d'élaborer un projet professionnel réaliste et acceptable, basé sur leurs compétences ainsi que sur les besoins des employeurs, avec l'objectif d'aider les personnes à l'aide sociale à sortir du chômage de manière rapide et durable.

A cette fin, la collaboration avec les entreprises est très étroite, avec une partie des collaborateurs du service qui s'occupent de maintenir et renforcer ces partenariats, comprendre les exigences actuelles du marché du travail et prévoir les futures, maintenir un lien direct et continu avec les entreprises afin de valoriser les places de travail disponibles au profit des demandeurs d'emploi.

Avec la NSIP, l'accompagnement du service de l'emploi aux demandeurs d'emplois n'est plus fondé sur son statut (s'il est en fin de droit ou non, son âge, sexe, statut d'immigration, etc.), mais plutôt sur ses compétences et sur l'écart qu'il reste à combler entre ces dernières et les besoins du marché de l'emploi. En conséquence, à Neuchâtel il n'y a pas de prestations spécifiques pour les chômeurs en fin de

droits : tous les demandeurs d'emploi sont pris en charge et accompagnés selon le même paradigme.

3.2.3 *Coordination interinstitutionnelle*

Une étape essentielle de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle a été la promotion et la réorganisation de la coordination entre le service de l'emploi et les autres services sociaux (action sociale, migration, invalidité, etc.). Auparavant, les différents services étaient institutionnellement très cloisonnés, ce qui rendait les synergies, les interactions et le suivi des demandeurs d'emploi compliqués. La nouvelle stratégie s'inscrit dans une logique interinstitutionnelle et transversale où le rôle de chaque service est clair, le *leadership* pour chacune des différentes étapes est bien défini, et le parcours du demandeur d'emploi à travers les différents services est intégralement documenté dans un dossier personnel d'intégration.

Dans la pratique, lorsqu'un demandeur d'emploi est pris en charge par le service de l'emploi, il y a un triage. On évalue si la personne est immédiatement apte au travail en considérant par exemple :

- Les compétences de base (calcul, langue, utilisation de l'ordinateur, etc.) ;
- Les compétences douces ou « *soft skills* » (ponctualité, capacité à travailler en équipe, etc.) ;
- Les freins et autres barrières (responsabilité de garde d'enfants ou d'autres personnes, problèmes de santé, etc.).

Si, à la suite de cette évaluation, la personne résulte inapte au travail dans l'immédiat, elle est quand-même prise en charge par le service de l'emploi, mais son dossier est transféré au service social qui est plus adapté pour l'aider, et qui devient le principal responsable du dossier (même si la collaboration avec le service de l'emploi continue).

Entre les institutions, « chacun a sa mission ». La mission du service de l'emploi est celle de l'intégration professionnelle, il ne s'agit donc pas d'une mission sociale. C'est pourquoi toute mesure occupationnelle (ayant plutôt une finalité sociale) a

été supprimée en faveur de mesures visant à développer les compétences techniques qui répondent aux besoins de l'industrie dans la région.

3.2.4 Les mesures cantonales d'intégration professionnelle

Les mesures cantonales d'intégration professionnelle ont pour but d'améliorer l'employabilité des personnes dont le placement est difficile. Elles ont un caractère subsidiaire par rapport aux mesures fédérales et sont accordées dans la mesure des disponibilités, en fonction des besoins des personnes demandeuses d'emploi et des exigences du marché du travail en vue de favoriser une intégration rapide et durable ou le maintien en emploi. La durée maximale de ces mesures est fixée à 6 mois. Il existe quatre typologies de mesures :

1. **Mesures de base** : elles consistent en formations visant à améliorer les compétences de base (linguistiques, numériques, de calcul, etc.) ;
2. **Mesures complémentaires de base** : elles consistent en formations visant à améliorer les compétences transversales, relationnelles et le savoir-être (*coaching*, soutien à la recherche active d'emploi, etc.) ;
3. **Mesures professionnelles** : elles consistent en formations ou stages visant à l'acquisition de compétences techniques selon les besoins des industries locales (bâtiment et construction, santé, hôtellerie et restauration, etc.). Elles sont constamment mises à jour afin de refléter les exigences du marché.
4. **Mesures d'emploi** : elles consistent en *subsides* aux employeurs pour les inciter à engager un demandeur d'emploi âgé ou dont le placement est difficile pour d'autres raisons.

En pratique, les mesures de base et complémentaires de base sont destinées aux personnes qui ne sont pas (encore) immédiatement aptes au travail, et, partant, dont la responsabilité principale du dossier est transférée à d'autres services sociaux. Le plus gros volume de main d'œuvre ressort plutôt des mesures professionnelles.

3.2.5 L'avis de l'experte

La grande majorité des informations sur la situation dans l'Etat de Neuchâtel a été recueillie lors d'un entretien avec Mme Ioana Niklaus, Cheffe de l'Office du

marché du travail. Pendant cet entretien, Mme Niklaus a exprimé les avis suivants :

- Même s'il est difficile de mesurer les effets avec précision, la NSIP a donné d'excellents résultats. Le taux de chômage a considérablement diminué après l'introduction de la stratégie, tout comme le nombre de chômeurs arrivant en fin de droits et le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale.
- La NSIP a représenté un changement drastique de paradigme. Pour mettre en place un changement de ce type il faut un soutien politique important.
- Il est primordial de définir les missions et attributions de chaque service où chacun a son rôle. Les mesures de type EdS (ou MIP) ont une valeur, mais pas au sein du service de l'emploi. Il s'agit plutôt d'une mesure d'aide sociale.

3.3 Italie²⁰

3.3.1 Les prestations de chômage

En Italie, la proportion de chômeurs en 2022 était de 8,07%, dont plus que la moitié (58,41%) étaient des chômeurs de longue durée (au chômage depuis 12 mois ou plus). Par comparaison, la moyenne OCDE était de 5%, dont 25,4% de chômage de longue durée.²¹

Le principal régime de prestations sociales pour le chômage est la Nouvelle Prestation de l'Assurance Sociale pour l'Emploi (*Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego* ou NASpI).²² Ce régime, institué en 2015 et modifié en 2022, s'adresse aux personnes salariées qui ont perdu leur emploi involontairement. Les indemnités sont versées mensuellement pendant un nombre de semaines égal à la moitié des semaines de cotisation des quatre années précédant l'épisode de chômage (deux ans au maximum). Le versement des

²⁰ Références bibliographiques de [29] à [39].

²¹ OCDE (2024), Taux de chômage (indicateur), doi: 10.1787/de6758ad-fr et OCDE (2024), Taux de chômage de longue durée (indicateur), doi: 10.1787/ffbd30f6-fr. Consulté le 5 avril 2024.

²² En parallèle, il existe des régimes spécifiques pour certaines catégories de travailleurs.

indemnités est subordonné à la participation régulière à des initiatives d'activation ainsi qu'à des cours de requalification professionnelle proposés par les services compétents (voir l'encadré sur le programme GOL au paragraphe 3.3.2).

3.3.2 Les prestations pour les chômeurs en fin de droits

La loi n° 85 du 3 juillet 2023 institue l'Allocation d'Insertion (*Assegno di Inclusione* ou ADI), en vigueur depuis janvier 2024, et l'Aide à la Formation et à l'Emploi (*Supporto per la formazione e il lavoro* ou SFL), en vigueur depuis septembre 2023. L'ADI est une mesure catégorielle qui s'adresse aux groupes les plus vulnérables, c'est-à-dire aux personnes fragiles, inaptes au travail ou très difficiles à (ré)employer. D'autre part, le SFL est une mesure d'activation à l'emploi destinée aux personnes plus facilement employables, âgées de 18 à 59 ans.

Ces dispositifs sont présentés plus en détails dans les paragraphes suivants. Cependant, tout examen de l'efficacité de ces mesures serait prématuré étant donné qu'elles n'ont été mises en place que pendant quelques mois.

3.3.2.1 L'Allocation d'Insertion (ADI)

L'allocation d'insertion (ADI) est une mesure de soutien économique et d'inclusion sociale et professionnelle, en vigueur depuis janvier 2024. La mesure est destinée uniquement aux ménages incluant un ou plus membres vulnérables ou défavorisés. En effet, l'ADI n'est accordée qu'aux ménages ayant au moins un membre handicapé, mineur, âgé d'au moins 60 ans ou en situation défavorisée certifiée par l'administration publique. Cette macro-catégorie comprend divers groupes, à savoir : les personnes souffrant de troubles mentaux, les personnes présentant un handicap physique, psychique ou sensoriel attesté (supérieur à 46%), les personnes ayant des problèmes liés à des addictions pathologiques, les victimes de la traite d'êtres humains, les victimes de la violence de genre, les anciens détenus, les personnes présentant des fragilités sociales spécifiques, les sans-abri et les jeunes adultes âgés de 18 à 21 ans qui vivent en dehors de leur famille d'origine sur la base d'une décision de justice.

En plus de cette exigence, l'obtention de l'ADI est conditionnée par différents critères, notamment :

1. **Critères de résidence, de citoyenneté et de séjour** : la personne bénéficiaire doit avoir la citoyenneté italienne (ou équivalent²³). Elle doit être domiciliée en Italie depuis au moins cinq ans, dont les deux dernières années sans interruption.
2. **Critères économiques** : le ménage du demandeur ne doit pas dépasser de certains plafonds en termes de revenu et patrimoine.
3. **Critères subjectifs** : le demandeur ne doit pas faire l'objet de certaines mesures ou sanctions judiciaires.

L'ADI n'est pas spécifiquement destinée aux chômeurs en fin de droit. En effet, elle est cumulable avec la NASpI (c'est-à-dire, un bénéficiaire NASpI peut en principe recevoir l'ADI en même temps) pour autant que le revenu du bénéficiaire ne dépasse pas les plafonds fixés. Pour cette raison, la plupart des bénéficiaires reçoivent les prestations de manière séquentielle (seulement 2,9% des bénéficiaires ADI reçoivent aussi les allocations NASpI).²⁴ Partant, dans le panorama italien de mesures d'assurances sociales, l'ADI est la mesure qui s'approche le plus (avec le SFL) des prestations pour les chômeurs en fin de droits.

L'ADI se compose de deux allocations économiques, à savoir une allocation de revenu pouvant aller, en général, jusqu'à 6,000 euros par an, ainsi qu'une allocation de logement pouvant atteindre un maximum de 3,360 euros par an. Le montant des allocations est calculé sur la base de la composition du ménage, avec des coefficients spécifiques associés aux différentes situations de vulnérabilité.

La durée maximale des allocations ADI est de 18 mois, avec la possibilité de renouvellement sur demande pour une période supplémentaire de 12 mois.

Le fonctionnement concret de l'ADI commence par une demande en ligne, qui octroie la prestation après vérification des critères requis. Une fois la demande

²³ Citoyen européen ou membre de sa famille et titulaire d'un droit de séjour ou d'un droit de séjour permanent ; ou ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un permis de séjour de longue durée de l'UE ; ou titulaire d'un statut de protection internationale.

²⁴ Site web ticonsiglio.com, Programma GOL: cos'è, come funziona, novità 2024. (7 avril 2024). <https://www.ticonsiglio.com/programma-gol/>, consulté le 26 avril 2024.

acceptée, les bénéficiaires doivent s'inscrire dans le Système d'Information pour l'Inclusion Sociale et Professionnelle (SIISL). Le SIISL est la plateforme numérique centralisée dédiée pour faciliter l'accès aux services et aux informations relatifs à l'inclusion sociale et professionnelle. Sur cette plateforme, on peut notamment rechercher du travail et des activités de formation, ainsi que trouver des informations sur les critères d'accès et les démarches à effectuer pour bénéficier de l'aide financière et participer aux parcours d'inclusion. Par le lien du SIISL, les bénéficiaires doivent signer un pacte d'activation numérique. Une fois ce pacte signé, ils reçoivent la prestation dès le mois suivant.

Dans le même temps, les membres des ménages bénéficiaires sont tenus d'adhérer à un « pacte pour l'inclusion » visant un parcours personnalisé d'insertion sociale et professionnelle. Le processus visant à définir tel pacte commence par une évaluation multidimensionnelle des besoins du ménage menée par les services sociaux. Cette évaluation vise à identifier les nécessités spécifiques de chaque individu en termes d'emploi, de formation, de soins sociaux et de soutien. Le parcours personnalisé implique souvent la coordination de différents services et prestataires, tels que les services sociaux, les agences pour l'emploi, les centres de formation professionnelle, les établissements de santé et les associations caritatives. L'objectif est d'assurer une approche intégrée et holistique pour répondre aux besoins complexes des bénéficiaires. Les bénéficiaires doivent se présenter aux services sociaux pour un premier rendez-vous dans les 120 jours suivant la signature du pacte d'activation numérique, puis tous les 90 jours pour mettre à jour leur situation. En cas de non-présentation, le soutien économique est suspendu.

A partir du moment que le pacte pour l'inclusion est signé, les membres du ménage majeurs et/ou qui exercent une responsabilité parentale sont tenus de s'inscrire et de participer activement à toutes les mesures de formation, de travail et de politique active identifiées dans le projet d'inclusion sociale et professionnelle. Sont exclus de l'obligation de participer les membres du ménage ayant des obligations de garde. Cependant, pour les membres âgés de 60 ans ou plus, les

handicapés et les victimes de violence de genre, la participation se fait sur base volontaire.

Le pacte d'insertion prévoira normalement l'obligation de s'inscrire aux cours de formation dispensés par le Programme national de garantie d'employabilité des travailleurs (GOL). Ce programme a été institué en 2021 et est lié aux mesures ADI et SFL depuis leur introduction en 2023.

LE PROGRAMME GOL

Le programme GOL se situe à la croisée de la formation, de l'accompagnement à l'emploi et de la mise à jour des compétences. Il envisage cinq parcours différenciés, chacun adressant un profil spécifique :

1. **Un parcours linéaire vers le retour à l'emploi** dédié aux profils à forte employabilité et possédant les compétences déjà demandées sur le marché ;
2. **Un parcours de «upskilling»**, c'est-à-dire des interventions de formation à court terme avec un contenu professionnalisant dédié aux profils ayant besoin d'adapter leurs compétences ;
3. **Un parcours de «reskilling»**, c'est-à-dire une activité de formation substantielle et intense d'une durée maximale de 300 heures dédiée aux profils ayant besoin de nouvelles compétences ;
4. **Un parcours de travail et d'inclusion** en coopération avec le réseau des services territoriaux (éducation, social, santé, réconciliation) dédié aux profils avec des besoins complexes, pour lesquels les obstacles dépassent la dimension du travail ;
5. **Un parcours de reclassement collectif** dédié aux personnes qui se retrouvent au chômage en raison d'une crise spécifique de leur entreprise.

La participation au programme GOL est obligatoire pour les personnes recevant les indemnités de chômage (NASpI) ainsi que pour les bénéficiaires ADI et SFL (dans le cas le plus commun où cela est prévu dans le pacte d'inclusion). Cependant, les autres chômeurs ainsi que les travailleurs salariés ou indépendants dont les revenus sont inférieurs à certains seuils peuvent également y participer sur une base volontaire.

Au 31 janvier 2024, plus de 2 millions de personnes ont participé au programme GOL. Plus de la moitié des bénéficiaires (51,3%) sont placés dans le parcours 1, qui identifie les personnes les plus proches du marché du travail. Le reste est réparti entre le parcours 2 de mise à niveau et le parcours 3 de reconversion (25,5% et 19,7% respectivement), tandis que 3,5% représentent la part de ceux qui ont besoin de parcours complexes vers l'emploi et l'inclusion (parcours 4). Parmi les personnes qui ont participé au programme pendant au moins 180 jours au 31 décembre 2023, 41,3% ont eu au moins une relation professionnelle dans les 180 jours qui ont suivi leur admission. En termes de ressources, l'Etat a alloué environ 4,4 milliards d'euros au programme GOL durant la période 2021-2025.

Les bénéficiaires d'une ADI sont tenus (sous certaines conditions) d'accepter les offres de travail reçues ainsi que de notifier tout changement dans les conditions et exigences relatives à l'accès à la mesure et à son entretien, en particulier par rapport à sa condition professionnelle et de revenu.

Les employeurs privés qui embauchent les bénéficiaires d'ADI avec un contrat de travail à durée indéterminée ou par le biais d'un contrat d'apprentissage bénéficient, pour chaque travailleur et pour 12 mois au maximum, d'une exonération de 100% des cotisations dues aux assurances sociales, jusqu'à un maximum de 8'000 euros par an.

En mars 2024, 550 mille ménages bénéficient de l'ADI.²⁵ L'Etat a alloué environ 5,5 milliards d'euros à ce dispositif pour l'année 2024. Dès lors, selon un calcul très sommaire, on peut considérer une allocation moyenne d'environ 10'000 euros par ménage ou 4'350 euros par personne si on considère la taille moyenne de la famille italienne (égale à 2,3 membres)²⁶.

3.3.2.2 Aide à la Formation et à l'Emploi (SFL)

L'aide à la Formation et à l'Emploi (SFL) est une mesure d'activation adressée aux personnes au chômage âgées de 18 à 59 ans qui sont considérées « employables », c'est-à-dire qu'elles ne présentent pas de conditions particulières de fragilité ou de vulnérabilité. Le SFL peut être demandé par les membres individuels des ménages qui n'ont pas droit à l'ADI.²⁷ Il faut en outre respecter des critères de citoyenneté/résidence et de revenu/patrimoine. Le SFL n'est pas cumulable avec la NASpI.

²⁵ INPS, Assegno di Inclusione (ADI): pagamenti di marzo. (14 mars 2024). <https://www.inps.it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2024.03.assegno-di-inclusione-adi-pagamenti-di-marzo.html>, consulté le 26 avril 2024.

²⁶ ISTAT, Popolazione e famiglie. (2020). <https://www.istat.it/it/files/2020/12/C03.pdf>, consulté le 26 avril 2024.

²⁷ Sous certaines conditions, le SFL peut également être utilisé par des membres individuels des ménages bénéficiant de l'ADI.

Le SFL prévoit une allocation de 350 euros par mois versée à titre d'indemnité pour la participation à des mesures d'activation professionnelle pendant une période de 12 mois au maximum (non renouvelable).

Le parcours pour d'obtention du SFL est égal à celui déjà décrit pour l'ADI (demande en ligne, inscription au SIISL et signature du pacte d'activation numérique). Comme pour l'ADI, le bénéficiaire adhère à un « pacte pour l'inclusion » personnalisé qui prévoit généralement l'inscription au programme GOL (voir l'encadré au paragraphe 3.3.2).

En janvier 2024, le SFL comptait environ 23'000 bénéficiaires, mais le Ministère de l'Emploi calcule que le public potentiel du dispositif est de presque 250'000 individus. L'Etat a alloué approximativement 1,35 milliard d'euros au SFL pour l'année 2024.²⁸

3.4 France²⁹

3.4.1 Les prestations de chômage

En France, la proportion de chômeurs en 2022 était de 7,32%, dont à peu près un quart (27,5%) étaient des chômeurs de longue durée (au chômage depuis 12 mois ou plus). En comparaison, la moyenne de l'OCDE était de 5%, dont 25,4% de chômage de longue durée.³⁰

L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est le revenu de remplacement versé par l'Etat, sous certaines conditions, aux personnes inscrites comme demandeuses d'emploi et involontairement privées d'emploi. L'organisme public chargé d'accompagner les personnes dans la recherche d'un emploi ou d'une formation, de

²⁸ Site web Pmi.it, Supporto Formazione Lavoro: accede 1/5 dei beneficiari. (12 janvier 2024). <https://www.pmi.it/economia/lavoro/431350/supporto-formazione-lavoro-accede-1-5-dei-beneficiari.html>, consulté le 26 avril 2024.

²⁹ Références bibliographiques de [40] à [51].

³⁰ OCDE (2024), Taux de chômage (indicateur), doi: 10.1787/de6758ad-fr et OCDE (2024), Taux de chômage de longue durée (indicateur), doi: 10.1787/ffbd30f6-fr. Consulté le 5 avril 2024.

collecter les offres des entreprises et de les mettre en relation avec les demandeurs, ainsi que de verser les allocations ARE est France Travail.

Tous les demandeurs d'emploi qui sont au chômage ne perçoivent pas le même montant d'allocations chômage et ne sont pas indemnisés sur la même durée. En effet, pour calculer la durée d'indemnisation, France Travail prend en compte trois critères, notamment les périodes d'emploi, l'âge de la personne concernée et, depuis février 2023, la conjoncture économique. En général, lorsque les conditions pour percevoir les allocations chômage sont remplies, la durée d'indemnisation ne peut être inférieure à 6 mois ni supérieure à 27 mois (sauf exceptions). Le calcul du montant d'allocation chômage dépend du salaire journalier de référence, basé sur les rémunérations perçues durant les mois précédentes le chômage. La loi prévoit un plafond et un plancher pour ce montant.

Le versement des indemnités ARE est subordonné à certaines obligations pour le demandeur telles que la recherche d'emploi, l'élaboration d'un Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi, la participation aux mesures de formation, insertion, et aide à l'emploi proposées, le suivi et mise à jour de la situation avec France Travail, etc.

3.4.2 Les prestations pour les chômeurs en fin de droit

Lorsque la personne au chômage arrive en fin de droits aux indemnités, elle peut sous conditions bénéficier d'autres allocations. Les paragraphes suivants décrivent les prestations actuellement en vigueur.

3.4.2.1 L'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)

L'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) est une aide versée aux demandeurs d'emploi n'ayant pas ou plus le droit au chômage. Son but premier est de permettre au demandeur de bénéficier d'un minimum de ressources pour couvrir ses besoins fondamentaux, en attendant de retrouver un emploi. L'ASS est versée par l'Etat via France Travail.

En 2024, le montant ASS journalier maximum est de 19 euros (soit 570 euros pour un mois de 30 jours). Cependant ce montant varie en fonction des ressources du

demandeur et de la composition du foyer. Le bénéficiaire de l'ASS continue à cotiser pour la retraite.

Lorsque la fin de droit au chômage s'approche, le demandeur n'a aucune démarche à réaliser : un formulaire est directement adressé au bénéficiaire par France Travail (cela est également le cas pour un renouvellement). Pour bénéficier de l'ASS en tant que personne en fin de droit, les conditions suivantes doivent être respectées :

- Être inscrit à France Travail et être à la recherche active d'un emploi ;
- Prouver d'une activité salariée d'au moins cinq ans durant les dix dernières années ;
- Ne pas avoir encore atteint l'âge légal de départ à la retraite ;
- Justifier de ressources inférieures à un certain plafond.

La durée de l'ASS est de 6 mois et peut être renouvelée sans limitation pour autant que le bénéficiaire continue de remplir les conditions. L'ASS est versée chaque mois, une fois que le bénéficiaire a actualisé sa situation auprès de France Travail.

Pour les bénéficiaires ASS, les obligations sur le marché du travail sont les mêmes que pour les bénéficiaires ARE, notamment : recherche active et justifiée d'emploi, mise à jour du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi, participation aux mesures de formation, insertion, et aide à l'emploi proposées, suivi et mise à jour mensuelle de la situation avec France Travail, acceptation des offres « raisonnables » d'emploi. En effet, le non-respect de ces règles peut mener à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi France Travail, ce qui est l'une des conditions d'éligibilité aux allocations ASS.

En 2024, on compte 320'000 bénéficiaires de l'ASS. Cependant, la fin de cette mesure a été annoncée en janvier 2024, sans date précise. A partir de ce moment-là, les bénéficiaires potentiels de l'ASS pourront faire valoir leurs droits au Revenu de Solidarité Active (voir le paragraphe 3.4.2.3).

3.4.2.2 Aide de fin de droit (AFD)

Si le chômeur arrive en fin de droit et que sa demande d'ASS est refusée pour un motif autre que la condition de ressources (notamment, parce qu'il n'a pas

suffisamment travaillé au cours des 10 années précédentes), il peut effectuer une demande auprès de France Travail pour bénéficier d'une aide forfaitaire. Pour l'année 2024, le montant est d'environ 350 euros et le versement est fait en une seule fois.

L'allocation de l'AFD n'est soumise à aucune obligation de la part du bénéficiaire. Une fois officialisée la suppression de l'ASS, il ne sera plus possible de bénéficier de l'AFD non plus.

3.4.2.3 Le Revenu de Solidarité Active (RSA)

Le Revenu de solidarité active (RSA) est un dispositif dont le but est l'aide en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Il a été instauré en 2008 avec l'objectif de garantir un revenu minimum aux personnes en situation de grande précarité et il est versé par le département.

Si le chômeur arrivé en fin de droit ne peut pas bénéficier de l'ASS, le RSA peut lui être attribué sous certaines conditions. Ces conditions concernent :

- Les ressources du ménage (il ne faut disposer d'aucune ressource ou des ressources très faibles) ;
- Il faut avoir un âge compris entre 25 ans et l'âge minimum légal de départ à la retraite ;
- Critères de citoyenneté/résidence/séjour.

C'est au chômeur d'effectuer la demande pour le RSA auprès de la Caisse d'allocations familiales ou de la Mutualité sociale agricole. Si la demande est acceptée, le bénéficiaire percevra le RSA pour une période de 3 mois renouvelable indéfiniment si les conditions d'éligibilité sont remplies.

Le calcul du montant est déterminé selon la composition et les revenus du foyer. En percevant le RSA, le bénéficiaire ne cotise pas pour la retraite.

Les bénéficiaires du RSA sont soumis à certaines obligations, notamment :

- **Obligation de recherche d'emploi** : les bénéficiaires de RSA sont automatiquement inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi à France Travail (ainsi que leur concubin, conjoint ou partenaire de pacs) et doivent s'engager à effectuer au moins 15 heures d'activité par semaine en faveur

de la recherche d'emploi. Ces activités incluent, par exemple, rechercher un emploi, créer une entreprise et suivre les actions d'insertion proposées. En plus, et pour d'éviter la radiation de la liste de demandeurs d'emploi France Travail, le bénéficiaire est aussi soumis aux mêmes obligations que celles décrites en lien avec l'ARE et l'ASS.

- **Déclaration trimestrielle des ressources** et déclaration de tout changement de situation.

D'autre part, le bénéficiaire reçoit un accompagnement personnalisé et adapté à sa situation :

- S'il peut travailler sans délai, il sera orienté vers un référent unique chargé de le suivre et le conseiller, ainsi que d'élaborer un plan d'action personnalisé pour décrocher rapidement un emploi.
- S'il ne peut pas travailler immédiatement (en cas de problème de santé ou de logement par exemple), il sera orienté vers les services sociaux ou vers un organisme d'insertion. Un référent unique (généralement un travailleur social) sera désigné pour l'accompagner dans les démarches.

Le nombre de foyers allocataires du RSA atteignait 1,86 million en juin 2023.³¹

3.4.2.3.1 Aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

Les bénéficiaires RSA qui débutent ou reprennent une activité professionnelle peuvent profiter d'une aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), qui les aide à payer les coûts de démarrage d'une activité professionnelle. Etant une aide administrée au niveau départemental, elle peut varier d'un département à l'autre. Le demandeur de l'APRE doit être dans une démarche de recherche active d'emploi et pouvoir justifier soit d'un contrat de travail signé, soit d'une promesse d'embauche, soit encore d'un entretien ou d'une inscription à une formation. L'APRE peut prendre en charge de nombreux frais, comme par exemple des frais vestimentaires ou des frais liés à la réparation ou à l'achat d'un véhicule. Le plafond de l'aide se situe entre 2'000 et 3'000 euros annuels (selon le département).

³¹ Centre d'observation de la société. *Le nombre d'allocataires de minima sociaux enfin stabilisé ?* (2 octobre 2023). <https://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/evolutionminimas-2/>, consulté le 15 avril 2024.

3.4.2.4 La Rémunération des Formations de France Travail (RFPE)

La rémunération des formations de France Travail (RFPE) consiste dans le versement d'une allocation pendant la durée d'une formation conventionnée par France Travail. Cette aide s'adresse, sous certaines conditions, aux demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas ou plus des indemnités de chômage (ARE).

La RFPE n'est pas cumulable avec l'ASS, mais les droits à l'ASS sont reportés pendant le stage rémunéré et reprennent ensuite si la situation du demandeur correspond toujours aux critères d'éligibilité. Cependant, sous conditions de composition du foyer et du montant de rémunération, il est possible de cumuler la RFPE et le RSA pendant la formation rémunérée.

Le montant de la RFPE varie en fonction de la durée de la formation, à temps plein ou partiel, et de la situation personnelle du candidat. Le versement est effectué par France Travail et a une durée de 3 années maximum, ne pouvant en tout cas pas dépasser la durée de la formation.

4 Dispositifs Innovants dans la Lutte contre le Chômage de Longue Durée

4.1 Le projet Territoires Zéro Chômeur De Longue Durée (TZCLD) en France³²

Créé par la loi du 29 février 2016 et prolongée pour 5 ans par la loi du 14 décembre 2020, l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) est un dispositif ayant pour objectif d'embaucher des personnes privées d'emploi depuis plus d'un an et domiciliées depuis au moins six mois dans ces territoires. L'initiative TZCLD envisage la création d'emplois à partir des compétences et des

³² Références bibliographiques de [52] à [55].

motivations des personnes privées durablement d'emploi intégrant volontairement le projet.

Grâce à ce dispositif, les personnes accompagnées sont employées en contrat à durée indéterminée dans le marché secondaire du travail par des entreprises de l'économie sociale et solidaire dites entreprises à but d'emploi (EBE), pour des activités non couvertes par le secteur privé des bassins d'emploi concernés (recycleries, épiceries ou garages solidaires, etc.).

Cette approche repose sur trois principes fondamentaux :

1. Personne n'est inemployable,
2. Il n'y a pas de pénurie de travail, et
3. Le coût de l'exclusion du marché du travail est plus élevé que celui de la création d'emplois.

Ainsi, le TZCLD vise à fournir de nouveaux services répondant aux besoins des habitants tout en créant des emplois pour les personnes touchées par le chômage de longue durée.

Initialement lancée dans dix territoires désignés (petites régions de moins de 10'000 habitants), le dispositif TZCLD s'est depuis étendu à 60 territoires accrédités. L'initiative vise à identifier les personnes éloignées du marché du travail depuis plus d'un an, à analyser leurs compétences et aspirations, puis à les mettre en relation avec les besoins des communautés locales en leur offrant des activités appropriées. Ces activités sont proposées par les EBE. Les différents acteurs de l'emploi, tels que l'Etat, les collectivités territoriales, France Travail, les entreprises et les acteurs sociaux, collaborent au sein d'un comité local pour l'emploi chargé de cartographier le territoire, de proposer des offres d'emploi et de former les chômeurs.

L'association TZCLD, fondée en 2016, coordonne les activités des territoires accrédités et soutient les autorités locales intéressées par l'approche. La croissance de l'initiative s'est faite en plusieurs phases, avec l'objectif final (encore non atteint) de généraliser le droit à l'emploi sur l'ensemble du territoire français.

Les EBE sont chargées de créer des emplois non concurrentiels avec ceux déjà existants. Elles sont financées par des subventions de l'Etat et des départements, ainsi que par des fonds privés et du Fonds Social Européen. La logique du financement de l'expérimentation repose surtout sur la redirection des budgets publics liées à la privation durable d'emploi (allocations de chômage, revenu de solidarité active et autres prestations financiers) pour financer les emplois manquants sur les territoires. Les participants bénéficient de contrats à durée indéterminée rémunérés au salaire minimum, avec des horaires flexibles.

Sous condition d'être domiciliés depuis au moins six mois au sein du territoire concerné, les participants sont sélectionnés en fonction de leur volonté et de leur situation de chômage de longue durée, sans critères administratifs stricts. En 2024, le dispositif compte 2'473 participants.³³

Les résultats de l'initiative ont montré une diminution significative du chômage de longue durée, ainsi qu'une amélioration de la santé et du bien-être des participants : sans le dispositif, seuls 55% des individus concernés auraient obtenu un emploi, dont seulement 33% un contrat à durée indéterminée. Sur le plan de la santé, les besoins de santé non satisfaits ont diminué de 15%, tandis que sur le plan social, le nombre d'individus déclarant des problèmes de concentration ou d'estime de soi a diminué de 17%.³⁴

Bien que l'initiative ait connu un succès tel que d'autres pays envisagent de mettre en œuvre une mesure similaire sur leur territoire,³⁵ elle présente également des

³³ European Social Fund Plus. (2024). Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches (Social Innovation Initiative). <https://www.esf.lt/data/public/uploads/2024/03/study-on-job-guarantees-initiatives-in-europe-2024-03-06.pdf>, consulté le 26 avril 2024.

³⁴ DARES. (2021). Expérimentation Territoire zéro chômeurs de longue durée. Résultats de l'enquête quantitative. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/e0b5262c0c5568184d1a9b4ef9f2ed78/ETZLCD-%20Rapport-%20%C3%A9tude%20quantitative.pdf>, consulté le 26 avril 2024.

³⁵ En Belgique (régions wallonne et bruxelloise), l'initiative en est actuellement aux premiers stades de sa mise en œuvre. En Italie, une expérience pilote dans deux zones désignées (Corviale et Tor Bella Monaca) a été lancée par la municipalité de Rome et se déroulera de 2023 à 2026.

défis. Le rapport d'évaluation du comité scientifique (DARES) en reconnaît les principaux :³⁶

- Si d'un côté l'absence de critères d'éligibilité stricts permet une grande souplesse dans les embauches, de l'autre elle entraîne un manque de transparence des modalités de recrutement et l'absence d'une réelle équité sur l'ensemble du territoire.
- Les externalités territoriales attendues de l'initiative sont (pour l'instant) beaucoup plus faibles que prévu.
- La viabilité du modèle économique des EBE n'est pas évidente et son équilibre financier est « délicat ».³⁷

4.2 Le projet *Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento* (LEE) en Espagne³⁸

Le programme *Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento* (Tremplins pour l'Emploi et l'Entrepreneuriat) en Espagne est une initiative novatrice visant à réintégrer les demandeurs d'emploi, en particulier les chômeurs de longue durée, sur le marché du travail (ou dans l'activité indépendante) en mettant l'accent sur la collaboration volontaire et active des demandeurs d'emploi dans la recherche de travail. Dans les mots de l'un des promoteurs des LEE, M. Jose María Pérez, les LEE sont des « équipes de chômeurs bénévoles, actifs, visibles et solidaires ».

Mis en œuvre par la Fondation Santa María la Real del Patrimonio Histórico en partenariat avec divers acteurs publics et privés, ce programme bénéficie principalement du financement de la Fondation Telefónica et du Fonds Social Européen, ainsi que de cofinancements de la part des administrations publiques

³⁶ DARES. (2021). Expérimentation Territoire zéro chômeurs de longue durée. Résultats de l'enquête quantitative. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/e0b5262c0c5568184d1a9b4ef9f2ed78/ETZLCD-%20Rapport-%20%C3%A9tude%20quantitative.pdf>, consulté le 26 avril 2024.

³⁷ Le rapport DARES (2019) disait, de manière plus claire, que « [l]e dispositif conserverait un coût à financer pour la collectivité malgré l'activation des dépenses passives : la subvention de l'Etat et des départements ne serait en effet pas compensée par les gains socio-fiscaux pour la collectivité. »

³⁸ Références bibliographiques de [56] à [58].

régionales, des services publics de l'emploi locaux et d'entités privées telles que des banques.

Initié en 2013 en réponse au taux de chômage dépassant les 25% en Espagne, le programme vise à relever les défis auxquels sont confrontés les demandeurs d'emploi, notamment l'isolement et le manque de motivation.

Contrairement aux approches traditionnelles axées seulement sur l'activation et le renforcement des compétences des demandeurs d'emploi, les LEE combinent l'aide à la recherche d'emploi et l'autonomisation collective. Plus précisément, les LEE rassemblent des demandeurs d'emploi aux profils et aux antécédents divers en termes d'âge, de sexe, de compétences et d'objectifs professionnels, et les réunissent en groupes de 20 personnes. Les participants prennent part au programme sur une base volontaire et s'entraident dans leur recherche d'emploi. Le groupe est guidé et soutenu par des coaches professionnels qui les guident à travers une série d'activités et offrent des conseils tout au long du processus. Le programme comprend des activités visant à améliorer les compétences transversales, telles que l'intelligence émotionnelle, la confiance, l'estime de soi et la communication, et les compétences professionnelles, telles que la préparation aux entretiens d'embauche, l'amélioration du CV et la formation à des professions spécifiques. Les coaches et les demandeurs d'emploi travaillent ensemble pour établir des cartes d'employabilité, tant au niveau individuel que collectif, qui définissent les activités et les formations nécessaires pour permettre aux demandeurs d'emploi de se développer personnellement et professionnellement, et d'améliorer leur motivation, leurs compétences et leur employabilité. Le programme met également l'accent sur l'établissement de contacts avec les employeurs et le développement de réseaux professionnels. Chaque LEE fonctionne de manière autonome, mais suit une méthodologie commune en quatre phases principales : diagnostic, élaboration de plans d'action, interaction avec l'environnement externe et mise en œuvre des plans d'action.

Actuellement, plus de 800 LEE sont actives dans plus de 300 villes du pays. Au total, environ 20'000 personnes y ont participé, dont près de 60% ont amélioré leur

situation professionnelle : elles ont trouvé un emploi en tant que salarié, ont créé leur propre entreprise, ont prolongé leur formation formelle ou ont obtenu des certificats de professionnalisme avec une expérience professionnelle.³⁹ Des LEE spécifiques ont également été développés pour des catégories particulières de demandeurs d'emploi, comme les femmes ou les seniors.

Une évaluation d'impact contrefactuelle⁴⁰ axée sur 10 LEE ciblant les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 35 ans estime que ces programmes augmentent la probabilité de trouver un emploi de 21 points de pourcentage. L'effet est plus prononcé pour les hommes, avec un impact net de 29 points de pourcentage, contre 9,3 points de pourcentage pour les femmes. De plus, la qualité de l'emploi trouvé s'améliore, les participants étant 5 points de pourcentage plus susceptibles de décrocher un contrat à plein temps et à durée indéterminée. En outre, une analyse coût-bénéfice montre que pour chaque euro investi, le programme génère un retour sur investissement de 2,8 euros pour la société.

Les résultats de cette initiative sont attribués à l'amélioration des capacités des participants à définir leurs objectifs professionnels, à accroître leur motivation et leur confiance en eux. Les LEE permettent également aux participants de rechercher un emploi de manière plus efficace, d'être plus confiants lors des entretiens, de mieux structurer leurs CV et d'être mieux informés sur les entreprises auprès desquelles ils postulent.

³⁹ Site web Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento. Programa lanzaderas de empleo. <https://www.lanzaderasdeempleo.es/programa-lanzaderas>, consulté le 26 avril 2024.

⁴⁰ RedCrea. (2016). Evaluación del impacto social de las Lanzaderas de Empleo. https://docreader.readspeaker.com/docreader/?jsmode=1&cid=bvqgq&lang=es_es&url=https%3A%2F%2Fpubliadmin.fundaciontelefonica.com%2Fmedia%2Fpublicaciones%2F486%2FInformeCompletoEvdeImpactoSocial.pdf&referer=https%3A%2F%2Fwww.fundaciontelefonica.com%2F&page=1, consulté le 26 avril 2024.

4.3 Le projet *Implacementstiftungen* (fondations en-placement) en Autriche⁴¹

L'initiative *Implacementstiftungen* (fondations en-placement) en Autriche a la particularité d'être dirigée par les employeurs. Elle a été mise en place pour aider les chômeurs à trouver un emploi tout en remédiant aux pénuries de main-d'œuvre.

Introduites au début des années 2000, les fondations en-placement sont des fondations créées par les employeurs qui rencontrent des difficultés de recrutement. Elles ont pour objectif principal de mettre en relation des employeurs confrontés à des difficultés de recrutement avec des demandeurs d'emploi ne possédant pas des compétences nécessaires pour travailler chez ces employeurs, mais qui peuvent les acquérir par le biais d'une formation.

Les employeurs offrent une formation pratique et théorique aux chômeurs, qui sont embauchés après avoir terminé le programme avec succès. En contrepartie, les employeurs ne couvrent qu'une partie limitée des coûts de formation (environ 500 euros par mois par participant), le reste étant financé par les services publics de l'emploi (SPE) régionaux et/ou la province. En outre, les entreprises ne doivent pas payer de cotisations de sécurité sociale pour les stagiaires. Ceux-ci bénéficient d'allocations de chômage/d'aide sociale pendant toute la durée de la formation et d'un supplément de revenu mensuel de 200 euros (payé par l'employeur).

Les fondations en-placement ciblent principalement les demandeurs d'emploi ayant un faible niveau d'éducation et certaines s'adressent spécifiquement à des groupes vulnérables, confrontés à un risque élevé de chômage de longue durée, tels que les NEETs (jeunes qui ne suivent ni études, ni emploi, ni formation)⁴².

⁴¹ OECD. (2023). *Innovative approaches to tackle long-term unemployment*. <https://doi.org/10.1787/e1f7e16e-en>, consulté le 26 avril 2024.

⁴² L'acronyme vient de l'anglais « *Not in Employment, Education, or Training* », un terme récurrent dans les publications de l'OCDE.

Le processus de mise en place implique généralement une collaboration entre les employeurs, les services publics de l'emploi et les gouvernements provinciaux, et suit les étapes suivantes :

1. Un ou plusieurs employeurs rencontrent des difficultés de recrutement ou anticipent de telles difficultés et contactent les SPE, qui n'ont pas de candidats qualifiés à présenter.
2. Les employeurs créent une fondation en-placement qui élabore un « concept d'intégration » (par exemple, les thèmes de la formation à suivre), qui doit être validé par les SPE.
3. Les SPE identifient les candidats susceptibles d'acquérir les compétences requises et soumettent leur profil aux employeurs.
4. L'employeur et la fondation en-placement sélectionnent conjointement les candidats.
5. La fondation en-placement établit les détails de la formation à suivre en fonction des connaissances et des compétences des candidats.

L'initiative a démontré des taux élevés de retour à l'emploi. Parmi les demandeurs d'emploi qui ont participé au programme en 2019, 37% étaient employés immédiatement après son achèvement et après 12 mois le taux d'emploi est passé à 63%. L'effet à long terme était encore plus élevé les années précédentes. Par exemple, 68% des participants de 2014 étaient employés un an après la fin du programme.

5 Conclusion⁴³

Les caractéristiques des principales mesures analysées dans ce rapport sont succinctement résumées dans le Tableau 3.

TABEAU 3 : LES PRESTATIONS POUR LES CHÔMEURS EN FIN DE DROIT

Où	Mesure	Destinataires	Objectif principal	Type (principal)	Prestation financière	Durée max.	Accent sur <i>matching</i>
GE	EdS	Chômeurs en fin de droit	Intégration professionnelle sur le marché ordinaire	Mesure active du marché du travail	Salaire	36 mois pour les personnes âgées <55 ans	L'emploi est trouvé/créé pour le bénéficiaire
GE	EdS	Personnes émargeant à l'aide sociale	Inclusion sociale	Mesure active du marché du travail	Salaire	36 mois pour les personnes âgées <55 ans	L'emploi est trouvé/créé pour le bénéficiaire
FRI	CII	Chômeurs en fin de droit avec problèmes de santé et difficultés sociales	Réinsertion professionnelle	Accompagnement	Selon les cas	Non	Non
FRI	PI+	Chômeurs en fin de droit émargeant à l'aide sociale	Inclusion sociale	Accompagnement	Selon les cas	9 mois	Non
FRI	Contrat LEMT	Chômeurs en fin de droit	Intégration professionnelle sur le marché ordinaire	Mesure active du marché du travail	Salaire	3 mois (sauf le LEMT 2.0)	L'emploi est trouvé/créé pour le bénéficiaire
NE	Mesures d'intégration professionnelle	Tous les demandeurs d'emploi	Intégration professionnelle sur le marché ordinaire et comblement des pénuries de main-d'œuvre	Formation	Prise en charge des frais effectifs	6 mois	Oui : formations sur la base des besoins des industries locales
IT	ADI	Ménages avec membre(s) vulnérable(s) ou défavorisé(s).	Insertion sociale et professionnelle	Accompagnement	Allocation	30 mois (18+12)	Non
IT	SFL	Chômeurs n'ayant pas ou plus le droit au chômage	Intégration professionnelle sur le marché ordinaire	Accompagnement	Prise en charge des frais forfaitaire	12 mois	Non
FR	ASS (état)	Chômeurs n'ayant pas ou plus le droit au chômage	Couverture des besoins fondamentaux	Revenu de base (sous conditions de recherche d'emploi)	Allocation	Illimitée	Non

⁴³ Références bibliographiques de [60] à [61].

FR	RSA (département)	Chômeurs en fin de droit n'ayant pas droit à l'ASS	Couverture des besoins fondamentaux	Revenu de base (sous conditions de recherche d'emploi)	Allocation	Illimitée	Non
FR	TZCLD	Chômeurs de longue durée	Inclusion sociale + contribution à la communauté	Matching : demandeur- communauté	Salaire		L'emploi est trouvé/créé pour le bénéficiaire
ES	LEE	Chômeurs de longue durée	Réinsertion professionnelle	Collaboration des demandeurs d'emploi + coaching	Non	Illimitée	Non
AU	Fondations IP	Chômeurs	Intégration professionnelle sur le marché ordinaire et comblement des pénuries de main-d'œuvre	Formation	Allocation	Selon les cas	Oui : dispositif dirigé par les employeurs

Les résultats du Tableau 3 montrent des perspectives intéressantes. Premièrement, on remarque que les EdS se distinguent des autres mesures étudiées en intégrant deux groupes cibles distincts et deux objectifs principaux différents. En outre, parmi les dispositifs offrant des prestations financières (et à l'exception des mesures du type « revenu de base »), les EdS se démarquent par leur générosité en termes de durée maximale. Bien que cela ne soit pas immédiatement apparent dans le tableau pour des raisons de concision, une comparaison pertinente peut être faite avec l'autre mesure active du marché du travail considérée, à savoir les contrats LEMT à Fribourg. Les contrats LEMT-CE, les plus similaires aux EdS, sont des emplois créés au sein de l'administration publique et ne sont donc pas liés au marché ordinaire de l'emploi au sens strict (contrairement aux LEMT-E et aux LEMT 2.0). Les contrats LEMT-CE ont une durée de 3 mois et ne sont pas soumis aux cotisations sociales, ce qui contraste nettement avec les EdS, qui ont une durée maximale (théorique pour l'instant) de 36 mois et entraînent des cotisations sociales.

Un point additionnel de réflexion concerne la « direction du *matching* (appariement) » entre les besoins de l'économie et les compétences des chômeurs. Actuellement, avec les EdS, la démarche consiste à trouver un poste sur le marché complémentaire qui soit adapté aux compétences et aptitudes du chômeur et aux besoins des employeurs EdS. Cependant, plusieurs dispositifs suivent la marche inverse en redéfinissant, grâce à des cours de formation techniques spécialisés, les compétences des demandeurs d'emploi sur la base des exigences des employeurs du marché ordinaire. Cet élément s'est révélé gagnant dans les Fondations IP ainsi que dans la NSIP de Fribourg. Ces approches opposées mettent en évidence un *arbitrage* important : si le *matching* des emplois est axé sur l'employeur, il peut y avoir un emploi pour tout le monde, mais les emplois peuvent ne pas être adaptés aux besoins, aux capacités et aux aspirations des participants. En revanche, si le *matching* est axé sur les capacités de l'individu, il ne sera pas toujours possible de trouver un emploi convenable pour chacun, ou ces emplois ne seront peut-être pas économiquement viables. De toutes les façons, il vaut la peine de tenir compte de ces éléments lors de la redéfinition des programmes existants.

Enfin, un élément important de réflexion concerne la pertinence de maintenir les EdS en tant que mesure de réintégration sur le marché ordinaire de l'emploi. En effet, le Tableau 3 met en évidence que des dispositifs alternatifs, potentiellement moins coûteux, pourraient être utilisés à cette fin. De plus, la littérature d'évaluation indique que ce type de mesure n'est pas efficace pour aider les chômeurs à obtenir un emploi permanent sur le marché du travail ordinaire, comme le souligne Martin (1998). Cette perspective est en accord avec l'expérience neuchâteloise des emplois MIP, et une étude suggère que le caractère cotisant des EdS a un effet indésirable sur le taux de chômage (Flückiger et Vassiliev, 2002). Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que les EdS devraient être écartés en tant qu'instruments d'inclusion sociale.

Somme toute, pour une évaluation plus approfondie de l'efficacité réelle des EdS et de toute autre mesure, il est crucial de mener une évaluation rigoureuse du programme. Par exemple, il serait extrêmement bénéfique d'établir un suivi de

toutes les personnes ayant terminé leur période d'EdS et de suivre leur évolution sur le marché de l'emploi au fil du temps.

Cette étude met en évidence l'ampleur et la complexité des questions liées aux mesures de lutte contre le chômage pour les personnes arrivées en fin de droit. Ce rapport ne constitue qu'une étape vers de nouveaux questionnements et évaluations essentiels pour une gestion efficace du problème.

Bibliographie par chapitre

Introduction

- [1] OCSTAT, Taux de chômage dans le canton de Genève, par mois, depuis 1975. https://statistique.ge.ch/domaines/03/03_03/tableaux.asp#1, consulté le 25 avril 2024.
- [2] SECO, La situation sur le marché du travail en mars 2024. <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosenzahlen.html>, consulté le 25 avril 2024.

EdS

- [3] Actes juridiques cités.
- [4] Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). What works ? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Discuss. Pap.* 9236.
- [5] Document « 2008-2023_Statistiques_eds_placement.pdf ».
- [6] Document « Convention-type_EdS_2020-2022_V8_DEE-20230601_finale.pdf ».
- [7] Document « Indicateurs_qualitatifs_2020_12-24_mois-20230620.pdf ».
- [8] Échange de courriels avec Mme Léa Brunner, Cheffe de secteurs, DEE.
- [9] Evaluanda, Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI | Rapport phase A du 13 mars 2014, <http://evaluanda.ch/wp-content/uploads/2017/01/2014-07-04-rapport-evaluanda-evaluation-LIASI.pdf>, consulté le 15 mai 2024.
- [10] Flückiger, Y., & Vassiliev, A. (2002). Les raisons des différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 138(4), 387-410.
- [11] Guide social romande, *Assurance-chômage (LACI)*. 2024. <https://www.guidesocial.ch/recherche/fiche/generatepdf/699>, consulté le 26 avril 2024.
- [12] Martin, J. (1998). *What Works Among Active Labour Market Policies : Evidence From OECD Countries' Experiences* (OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers 35; OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, Vol. 35). <https://doi.org/10.1787/267308158388>.
- [13] Observatoire des lois sur l'insertion et l'aide sociale individuelle. 1er rapport d'observation, 2014, https://www.cgas.ch/OASI/IMG/pdf/oasi_premier_rapport_d_observation.pdf, consulté le 15 mai 2024.
- [14] OCE, « Emplois de solidarité.pdf », présentation du 4 février 2008.

- [15] OCE, « Les Emplois de Solidarité en bref.pdf », présentation du 10 février 2014.
- [16] Un rapport explique pourquoi Genève a le plus haut taux de chômage de Suisse. (2002). *Le Temps*. <https://www.letemps.ch/suisse/un-rapport-explique-geneve-plus-haut-taux-chomage-suisse>, consulté le 25 avril 2024.

Canton de Fribourg

- [17] Actes juridiques cités.
- [18] Conversation avec M Hugues Sautière, Président de la commission cantonale de la Collaboration interinstitutionnelle, 9 avril 2024.
- [19] Site web l'Etat de Fribourg, *Collaboration interinstitutionnelle*, <https://www.fr.ch/dsas/cii>, consulté le 26 avril 2024.
- [20] Site web l'Etat de Fribourg, *Mesures d'aide au chômage*, <https://www.fr.ch/travail-et-entreprises/chomage/mesures-daide-au-chomage>, consulté le 26 avril 2024.
- [21] Site web l'Etat de Fribourg, *Pôle insertion +*, <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/pole-insertion>, consulté le 26 avril 2024.
- [22] Site web l'Etat de Fribourg, *Pour les bénéficiaires*, <https://www.fr.ch/sante/prevention-et-promotion/pour-les-beneficiaires>, consulté le 26 avril 2024.

Canton de Neuchâtel

- [23] Actes juridiques cités.
- [24] Conversation avec Mme Ioana Niklaus, Cheffe de l'Office du marché du travail, 18 avril 2024.
- [25] Le canton de Neuchâtel supprime les placements rémunérés pour chômeurs. (22 septembre 2016). *RTS*. <https://www.rts.ch/info/regions/neuchatel/8036364-le-canton-de-neuchatel-supprime-les-placements-remunereres-pour-chomeurs.html>, consulté le 26 avril 2024.
- [26] Site web Sécurité sociale CHSS, *De la CII à un projet global d'intégration professionnelle*. (2017). <https://sozialesicherheit.ch/fr/de-la-cii-a-un-projet-global-dintegration-professionnelle/>, consulté le 26 avril 2024.
- [27] Site web l'Etat de Neuchâtel, *Nouvelle stratégie d'intégration professionnelle*. (2015). https://www.ne.ch/medias/Pages/150818_Int%C3%A9gration-professionnelle.aspx, consulté le 26 avril 2024.

- [28] Rapport 15.047_CE du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 21 octobre 2015. https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15047_CE.pdf, consulté le 26 avril 2024.

Italie

- [29] ANPAL, *Programma GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori*. (2024). https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+GOL+n_1_2024+Focus+Anpal+n_171_dati+al+31gennaio2024.pdf/36380602-ae8c-aacc-0aaa-21fad666f4a3?t=1709209718262, consulté le 26 avril 2024.
- [30] INPS, Assegno di Inclusione (ADI): pagamenti di marzo. (14 mars 2024). <https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2024.03.assegno-di-inclusione-adi-pagamenti-di-marzo.html>, consulté le 26 avril 2024.
- [31] ISTAT, Popolazione e famiglie. (2020). <https://www.istat.it/it/files/2020/12/C03.pdf>, consulté le 26 avril 2024.
- [32] Maino, F., & Di Tommaso, C. V. (26 janvier 2024). L'Assegno di Inclusione e il contrasto alla povertà : Un ritorno al passato. *Percorsi di Secondo Welfare*. [https://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/adi-assegno-di-inclusione/#:~:text=L'Assegno%20di%20Inclusione%20\(ADI,nazionale%20di%20contrasto%20alla%20povert%C3%A0,](https://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/adi-assegno-di-inclusione/#:~:text=L'Assegno%20di%20Inclusione%20(ADI,nazionale%20di%20contrasto%20alla%20povert%C3%A0,) consulté le 26 avril 2024.
- [33] OCDE (2024), Taux de chômage (indicateur), doi: 10.1787/de6758ad-fr, consulté le 5 avril 2024.
- [34] OCDE (2024), Taux de chômage de longue durée (indicateur), doi: 10.1787/ffbd30f6-fr, consulté le 5 avril 2024.
- [35] Site web Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *Misure inclusione e accesso lavoro*. https://www.cliclavoro.gov.it/pages/it/my_homepage/focus_on/tematiche/inclusione_accesso_lavoro/, consulté le 26 avril 2024.
- [36] Site web Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *NASpI, nuova prestazione di assicurazione sociale per l'Impiego*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/ammortizzatori-sociali/focus-on/indennita-disoccupazione/naspi/pagine/naspi>, consulté le 26 avril 2024.
- [37] Site web Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *Supporto per la formazione e il lavoro*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/decreto-lavoro/pagine/supporto-formazione-e-lavoro>, consulté le 26 avril 2024.
- [38] Site web ticonsiglio.com, *Programma GOL: cos'è, come funziona, novità 2024*. (7 avril 2024). <https://www.ticonsiglio.com/programma-gol/>, consulté le 26 avril 2024.

- [39] Site web Pmi.it, *Supporto Formazione Lavoro: accede 1 / 5 dei beneficiari.* (12 janvier 2024). <https://www.pmi.it/economia/lavoro/431350/supporto-formazione-lavoro-accede-1-5-dei-beneficiari.html>, consulté le 26 avril 2024.

France

- [40] Centre d'observation de la société. *Le nombre d'allocataires de minima sociaux enfin stabilisé ?* (2 octobre 2023). <https://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/evolutionminimas-2/>, consulté le 15 avril 2024.
- [41] OCDE (2024), Taux de chômage (indicateur), doi: 10.1787/de6758ad-fr, consulté le 5 avril 2024.
- [42] OCDE (2024), Taux de chômage de longue durée (indicateur), doi: 10.1787/ffbd30f6-fr, consulté le 5 avril 2024.
- [43] Site web Aide-sociale.fr. *Fin de droit Pôle Emploi : Est-il possible de bénéficier d'une aide ? Peut-on suivre une formation rémunérée ?* (4 avril 2024). <https://www.aide-sociale.fr/chomage-fin-de-droit/>, consulté le 26 avril 2024.
- [44] Site web Aide-sociale.fr. *Calcul du chômage : qu'est-ce que le salaire journalier de référence ? Comment se calcule le montant de l'ARE ?* (15 janvier 2024). <https://www.aide-sociale.fr/calcul-allocation-chomage-gratuit/>, consulté le 26 avril 2024.
- [45] Site web Aide-sociale.fr. *Comment obtenir l'aide de fin de droit (AFD) en cas de refus à l'ASS ? Quel est son montant et comment en faire la demande ?* (9 février 2024). <https://www.aide-sociale.fr/pole-emploi-aide-forfaitaire/>, consulté le 26 avril 2024.
- [46] Site web Aide-sociale.fr. *Durée allocation chômage : combien de temps est-on indemnisé ? Comment calculer la durée d'indemnisation ?* (15 janvier 2024). <https://www.aide-sociale.fr/duree-indemnisation-chomage/#conjoncure>, consulté le 26 avril 2024.
- [47] Site web Aide-sociale.fr. *L'ASS : L'Allocation de Solidarité Spécifique, une aide pour les chômeurs en fin de droit.* (4 avril 2024). <https://www.aide-sociale.fr/ass-allocation-solidarite-specifique/>, consulté le 26 avril 2024.
- [48] Site web Aide-sociale.fr. *La rémunération de formation Pôle Emploi : Quels sont les demandeurs d'emploi concernés ? Quel est son montant ?* (18 janvier 2024). <https://www.aide-sociale.fr/pole-emploi-rfpe/>, consulté le 26 avril 2024.
- [49] Site web Aide-sociale.fr. *RSA : comment l'obtenir ? Combien allez-vous percevoir chaque mois ? Où faire votre demande ? Suivez le guide.* (3 avril 2024). <https://www.aide-sociale.fr/rsa/>, consulté le 26 avril 2024.

- [50] Site web France Travail. *Chômage : radiation par France Travail*. (9 avril 2024). [https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1638#:~:text=La%20dur%C3%A9e%20de%20radiation%20de,du%20motif%20de%20votre%20radiation.&text=4%20mois%20cons%C3%A9cutifs-.Absence%20ou%20abandon%20d'une%20action%20de%20formation%20sans%20motif,impr%C3%A9vu%20de%20mobilit%C3%A9%2C%20etc.\)](https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1638#:~:text=La%20dur%C3%A9e%20de%20radiation%20de,du%20motif%20de%20votre%20radiation.&text=4%20mois%20cons%C3%A9cutifs-.Absence%20ou%20abandon%20d'une%20action%20de%20formation%20sans%20motif,impr%C3%A9vu%20de%20mobilit%C3%A9%2C%20etc.)), consulté le 26 avril 2024.
- [51] Site web France Travail. *Vos droits et vos engagements*. <https://www.francetravail.fr/candidat/pole-emploi-et-vous/vos-droits-et-vos-engagements.html>, consulté le 26 avril 2024.

Projet TZCLD

- [52] DARES. (2019). Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_rapport_interimaire.pdf, consulté le 26 avril 2024.
- [53] DARES. (2021). Expérimentation Territoire zéro chômeurs de longue durée. Résultats de l'enquête quantitative. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/e0b5262c0c5568184d1a9b4ef9f2ed78/ETZL_CD-%20Rapport-%20%C3%A9tude%20quantitative.pdf, consulté le 26 avril 2024.
- [54] European Social Fund Plus. (2024). Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches (Social Innovation Initiative). <https://www.esf.lt/data/public/uploads/2024/03/study-on-job-guarantees-initiatives-in-europe-2024-03-06.pdf>, consulté le 26 avril 2024.
- [55] Fontaine, M., Rennoir, M., & Tojerow, I. (2020). Étude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport final. DULBEA - Département d'économie appliquée de l'ULB. <https://dulbea.ulb.be/files/9f08fffc6224131d49d102d5571da16b.pdf>, consulté le 26 avril 2024.

Projet LEE

- [56] OECD. (2023). *Innovative approaches to tackle long-term unemployment*. <https://doi.org/10.1787/e1f7e16e-en>, consulté le 26 avril 2024.
- [57] RedCrea. (2016). Evaluación del impacto social de las Lanzaderas de Empleo.

https://docreader.readspeaker.com/docreader/?jsmode=1&cid=bvqgq&lang=es_es&url=https%3A%2F%2Fpubliadmin.fundaciontelefonica.com%2Fmedia%2Fpublicaciones%2F486%2FInformeCompletoEvdeImpactoSocial.pdf&referrer=https%3A%2F%2Fwww.fundaciontelefonica.com%2F&page=1,

consulté le 26 avril 2024.

- [58] Site web Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento. *Programa lanzaderas de empleo*. <https://www.lanzaderasdeempleo.es/programa-lanzaderas>, consulté le 26 avril 2024.

Projet Fondations en-placement

- [59] OECD. (2023). *Innovative approaches to tackle long-term unemployment*. <https://doi.org/10.1787/elf7e16e-en>, consulté le 26 avril 2024.

Conclusion

- [60] Flückiger, Y., & Vassiliev, A. (2002). Les raisons des différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 138(4), 387-410.
- [61] Martin, J. (1998). *What Works Among Active Labour Market Policies : Evidence From OECD Countries' Experiences* (OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers 35; OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, Vol. 35). <https://doi.org/10.1787/267308158388>.

ANNEXE 2

Statistiques complémentaires au rapport IREG pour le Bilan EdS 2008-2023

1. Données générales

Données globales EdS 2008-2023

Total Contrats	2655	
Total Contrats sans Covid Angels	2606	
Total personnes	2462	
Dont ORP	1853	75.26%
Dont HG	609	24.74%

Depuis l'instauration des Emplois de Solidarité (EdS) en 2008 et jusqu'au 31.12.2023, 2462 personnes ont bénéficié d'un EdS auprès des 92 institutions partenaires qui, en 16 ans, ont composé le dispositif.

Parmi ces 2462 personnes près de 25% proviennent de l'HG, les EdS n'ayant été ouverts aux bénéficiaires de l'aide sociale que depuis 2012.

Genre

Nombre Femmes	1289	52.36%
Nombre Hommes	1173	47.64%

Diplôme à l'engagement

Diplôme Oui	768	31.19%
Diplôme Non	1694	68.81%

Nationalité

Nombre Suisses	1179	47.89%
Nombre Etrangers	1283	52.11%

Le profil sociodémographique des personnes engagées dans le dispositif, indique que celui-ci a plus fortement bénéficié à des femmes (52.36%), à un public non diplômé au moment de son engagement (68.81%) et de nationalité étrangère (52.11%).

Tableau global entrées / sorties et RMO 2008-2023

Année	Entrées (Contrats)	Sous Contrat	Sorties (Contrats)	Entrées	Entrées ORP	Entrées HG	RMO ORP	RMO HG	Total RMO	Taux RMO ORP	Taux RMO HG	Taux RMO annuel
2008	150	150	15	149	149	0	2	0	2	1.34%	0.00%	1.34%
2009	239	374	48	233	233	0	14	0	14	6.01%	0.00%	6.01%
2010	244	570	114	231	231	0	17	0	17	7.36%	0.00%	7.36%
2011	296	752	149	288	288	0	41	0	41	14.24%	0.00%	14.24%
2012	274	877	152	260	231	29	52	0	52	22.51%	0.00%	20.00%
2013	168	893	194	161	127	34	34	3	37	26.77%	8.82%	22.98%
2014	162	861	182	155	96	59	43	7	51	44.79%	11.86%	32.90%
2015	87	785	141	79	53	26	60	4	64	113.21%	15.38%	81.01%
2016	114	739	128	111	53	58	24	4	27	45.28%	6.90%	24.32%
2017	142	753	126	140	56	84	15	7	22	26.79%	8.33%	15.71%
2018	129	756	134	128	61	67	30	7	37	49.18%	10.45%	28.91%
2019	145	767	118	143	83	60	28	10	39	33.73%	16.67%	27.27%
2020	101	750	131	71	29	42	21	5	26	72.41%	11.99%	36.62%
2021	89	708	100	87	43	44	16	12	27	37.21%	27.27%	31.03%
2022	157	765	165	125	69	56	34	27	61	49.28%	48.21%	48.80%
2023	109	709	123	101	51	50	28	14	42	54.90%	28.00%	41.58%
Total	2606	11190	2020	2462	1853	609	459	100	559			22.71%

Durant la même période, ce sont 2606 contrats (en gris) qui ont été signés (certaines personnes ont bénéficié 2, voire 3 fois d'un EdS), pour une moyenne annuelle de 163 et une occupation de près de 700 places en moyenne par an.

Ce nombre a baissé au fil du temps marquant un ralentissement du dispositif.

Les sorties du dispositif entre 2008 et 2023, tous motifs confondus (licenciement, démission, RMO, etc.) s'élève à 2020. Le détail des motifs de sorties est présenté dans le rapport IREG (p.14).

2. Réinsertion / Retours sur le marché ordinaire (RMO)

RMO et provenance institutionnelle

Sur les 2462 personnes ayant bénéficié d'un EdS, 559 ont retrouvé un emploi sur le marché ordinaire (RMO) entre 2008 et 2023, soit 22.7%.

Total RMO	559	
Dont ORP	457	81.75%
Dont HG	102	18.25%

Taux global RMO	22.71%
Ratio RMO ORP	24.66%
Ratio RMO HG	16.75%

Ramené à la population concernée (457/1853 et 102/609), ce taux se monte à 24.66% pour les personnes en provenance de l'ORP et 16.75% pour ceux originaires de l'Hospice général.

Ces derniers éléments doivent tout de même être relativisés du fait de l'ouverture tardive du dispositif à l'HG. Les chiffres suivants, calculés sur la période 2012-2023 nous semblent plus pertinents.

Nombre d'entrées	1561	
Dont ORP	952	60.99%
Dont HG	609	39.01%

Nombre RMO dep 2012	349	
Dont ORP	249	71.35%
Dont HG	100	28.65%

Taux global RMO	22.36%
Ratio RMO ORP	26.16%
Ratio RMO HG	16.42%

Ainsi, si le nombre d'entrées tend à s'équilibrer (952 ORP et 609 HG), la différence entre les ratios RMO ORP et HG (et donc la différence d'efficacité) se creuse.

Autres caractéristiques sociodémographiques des RMO

		Part RMO	Ratio RMO
RMO Femmes	266	47.58%	20.64%
RMO Hommes	293	52.42%	24.98%

		Part RMO	Ratio RMO
RMO Diplôme Oui	230	41.14%	29.95%
RMO Diplôme Non	329	58.86%	19.42%

		Part RMO	Ratio RMO
RMO Suisses	290	51.88%	24.60%
RMO Etrangers	269	48.12%	20.97%

De même, rapporté à la population référence, les hommes, les suisses et les diplômés à l'entrée rebondissent d'avantage, notamment ces derniers, qui rejoignent le marché à hauteur de 30% (29.95).

Durée de contrat et âge des RMO

Durée EdS avant RMO		
Moins ou égal à 1 an	149	26.65%
Entre 1 et 2 ans	135	24.15%
Entre 2 et 3 ans	97	17.35%
Entre 3 et 5 ans	85	15.21%
Entre 5 et 8 ans	65	11.63%
Plus de 8 ans	28	5.01%

La durée de l'EdS semble également être un facteur déterminant.

Ainsi, plus de 50% des personnes ayant retrouvé un emploi, l'ont fait dans leurs deux premières années de contrat. Au-delà les chances s'amenuisent. Seul 5% des EdS retrouvent du travail au-delà de 8 ans d'activité.

Age au RMO		
Moins de 35 ans	99	17.71%
Entre 35 et 45 ans	189	33.81%
Entre 45 et 54 ans	163	29.16%
Plus de 54 ans	108	19.32%

Sans surprise, le retour à l'emploi se fait plus facilement avant 55 ans, 19% des sorties pour reprises d'emploi ont lieu après cet âge.

Secteur d'activité des RMO (2008-2023)

Le secteur d'activité dans lequel s'inscrit le poste en EdS et le poste en lui-même, influent également sur les chances de retrouver un emploi.

Le taux global des RMO EdS s'élève à 22.7% comme indiqué précédemment. Or, certains secteurs d'activité sont nettement en dessous de cette moyenne.

	Entrées	Part	RMO	Part	Ratio RMO/Entrées
Services à la personne	796	32.33%	163	29.16%	20.48%
dont Accompagnant(e) enfant	544	22.10%	77	13.77%	14.15%
Administration - gestion	539	21.89%	163	29.16%	30.24%
Transport - manutention	346	14.05%	77	13.77%	22.25%
Artisanat - métiers manuels	350	14.22%	75	13.42%	21.43%
dont Tri	79	3.21%	9	1.61%	11.39%
Commerce - restauration	268	10.89%	40	7.16%	14.93%
dont Vendeur/se non alimentaire	94	3.82%	11	1.97%	11.70%
Industrie - métiers techniques	163	6.62%	41	7.33%	25.15%
dont Employé(e) de production industrielle	84	3.41%	20	3.58%	23.81%
Total domaines (sans postes)	2462		559		

C'est le cas notamment des activités de garde d'enfants (14.15%), des activités de tri (11.39%) et de la vente non alimentaire (11,70%).

Le secteur administration et gestion génère lui, des résultats au-dessus de la moyenne (30.24%). On peut supposer que le type de postes associés, bien qu'en EdS, trouve son équivalent sur le marché du travail dit "ordinaire", facilitant ainsi la sortie vers l'emploi.

	Nb RMO	Externes	Internes	Même secteur	Diff secteur	CDI	CDD
2020	26	19	7	16	10	22	4
2021	27	14	13	20	7	24	3
2022	61	32	29	48	13	59	2
2023	42	26	16	28	14	38	4
	156	91	65	112	44	143	13
		58.33%	41.67%	71.79%	28.21%	91.67%	8.33%

Une analyse succincte des données à disposition entre 2020 et 2023 met en évidence que dans près de 42% des situations le RMO est réalisé auprès de l'institution partenaire. Dans plus de 78% des cas, le nouvel emploi s'inscrit dans le même secteur que celui occupé en EdS. A priori, peu de personnes prennent le risque de sortir pour un contrat autre qu'à durée indéterminée.

3. Impact de l'introduction d'une durée de financement à 36 mois sur les RMO

L'introduction en 2020 de la limitation du financement des postes EdS à 36 mois (pour les personnes âgées de moins de 55 ans à l'engagement), et ce, même si elle n'a pour l'instant, pas été appliquée, a eu un impact favorable sur la dynamique du dispositif.

Données globales

Les données suivantes ne traitent que des personnes entrées dans le dispositif entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31.12.2023, afin d'isoler les données relatives aux 36 mois.

	Total Entrées	Entrées 36 mois	Entrées sans limite	Part 36 mois	Part sans limite
2020	71	61	10	85.92%	14.08%
2021	87	73	14	83.91%	16.09%
2022	125	114	11	91.20%	8.80%
2023	101	91	10	90.10%	9.90%
	384	339	45	88.28%	11.72%

Il est à noter que les profils répondant aux critères d'un financement à 36 mois ont été largement privilégiés depuis 2020, puisqu'ils correspondent à 88% des entrées.

Caractéristiques sociodémographiques de l'ensemble des entrées 2020-2023

Femmes	Hommes	ORP	HG	Diplôme Oui	Diplôme Non	Suisses	Etrangers
175	209	192	192	112	272	158	226
45.57%	54.43%	50.00%	50.00%	29.17%	70.83%	41.15%	58.85%

Ces données sont assez comparables aux données globales pour la période 2008-2023. À noter tout de même un nombre d'entrées équivalent en provenance de l'ORP et de l'HG.

Caractéristiques sociodémographiques des personnes entrées sous 36 mois

36 mois	Femmes	Hommes	Part Femmes	Part Hommes
2020	17	44	27.87%	72.13%
2021	37	36	50.68%	49.32%
2022	60	54	52.63%	47.37%
2023	43	48	47.25%	52.75%
2020-2023	157	182	46.31%	53.69%

36 mois	ORP	HG	Part ORP	Part HG
2020	26	35	42.62%	57.38%
2021	37	36	50.68%	49.32%
2022	65	49	57.02%	42.98%
2023	45	46	49.45%	50.55%
2020-2023	173	166	51.03%	48.97%

36 mois	Diplôme Oui	Diplôme Non	Part Oui	Part Non
2020	16	45	26.23%	73.77%
2021	22	51	30.14%	69.86%
2022	26	88	22.81%	77.19%
2023	31	60	34.07%	65.93%
2020-2023	95	244	28.02%	71.98%

36 mois	Suisses	Etrangers	Part Suisses	Part Etrangers
2020	25	36	40.98%	59.02%
2021	27	46	36.99%	63.01%
2022	51	63	44.74%	55.26%
2023	32	59	35.16%	64.84%
2020-2023	135	204	39.82%	60.18%

Ces données sont plus ou moins comparables aux données globales pour la période 2008-2023, mis à part la population étrangère, globalement plus fortement représentée.

36 mois et RMO

Le constat relatif au RMO de personnes ayant bénéficié d'un financement limité à 36 mois ne peut être définitif. En effet, le recul de 4 années est faible, ce d'autant plus que cette période a été impactée par le Covid, puis, par la non-application de la limitation du financement. Cette dernière aurait dû être effective dès 2023, ce qui aurait constitué une incitation forte à quitter l'EdS pour un autre emploi.

Il nous semble cependant que les résultats des premiers contrats (2020-2021) et la dynamique générale induite par ce nouveau dispositif montrent déjà l'utilité d'une limitation dans le temps des EdS.

	Total RMO	RMO 36 mois	RMO sans limite
2020	20	18	2
2021	18	16	2
2022	17	16	1
2023	0	0	0
	55	50	5

Ainsi, sur les 71 personnes entrées en EdS en 2020, 20 sont aujourd'hui sorties pour un emploi sur le marché ordinaire, soit 28,16%. Ce chiffre monte à 32.78% lorsque l'on se concentre sur les 61 personnes entrées sous 36 mois. bien au-dessus des 22.7% moyens de RMO depuis 2008.

Moins 1 an	18	36.00%
Entre 1 et 2 ans	21	42.00%
Entre 2 et 3 ans	9	18.00%
Entre 3 et 4 ans	2	4.00%
	50	100.00%

De plus, la reprise d'emploi se fait plus rapidement. En effet, 78% des RMO de personnes sous 36 mois se réalisent lors des deux premières années de contrat EdS. Ce taux est de 50% pour la période 2008-2023 (Cf. Tableau p3).

De manière plus générale, il semble que cette "dynamique des 36 mois" stimule le reste des bénéficiaires EdS.

Ainsi, entre 2020 et 2023, ce sont 156 personnes qui ont quitté le dispositif pour un poste sur le marché ordinaire, soit plus de 39 personnes par an, contre 35 en moyenne depuis 2008 (34 pour la période allant de 2008 à 2019).

Sur ces 156 rebonds, 50 personnes bénéficiaient d'un poste à financement limité, soit 32%.

0 à 1 an	20	12.82%
1 à 2 ans	34	21.79%
2 à 4 ans	44	28.21%
4 à 6 ans	26	16.67%
6 à 8 ans	11	7.05%
8 à 10 ans	8	5.13%
Plus de 10 ans	13	8.33%
Total	156	100.00%

Toujours sur ces 156 RMO, plus de 37% concernent des personnes en EdS depuis plus de 4 ans. 13 personnes étaient en poste depuis plus de 10 ans.

4. Photographie des EdS sous contrat au 31.12.2023

Les données ci-dessous visent à établir un instantané des effectifs EdS dont il faudra tenir compte dans le cadre de la réforme, notamment si un dispositif transitoire est arrêté.

Nb Personnes sous con	592	
Nombre Femmes	334	56.42%
Nombre Hommes	258	43.58%
Suisses	214	36.15%
Etrangers	378	63.85%
Diplôme Oui	136	22.97%
Diplôme Non	456	77.03%
ORP	318	53.72%
HG	274	46.28%
Plus de 50 ans	279	47.13%
Plus de 55 ans	188	31.76%
Plus de 60 ans	84	14.19%

En EdS depuis...		
0 à 2 ans	217	36.66%
2 à 4 ans	89	15.03%
4 à 6 ans	105	17.74%
6 à 8 ans	64	10.81%
8 à 10 ans	24	4.05%
10 à 12 ans	42	7.09%
12 à 14 ans	30	5.07%
14 à 16 ans	21	3.55%
	592	100.00%

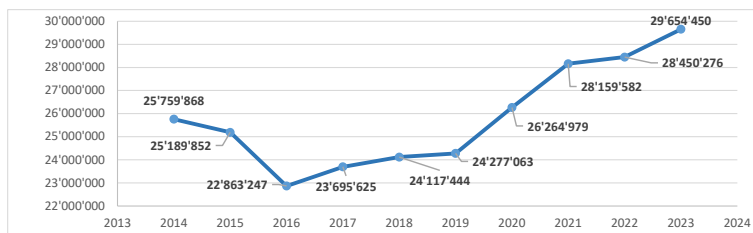
La DARE estime que sur l'ensemble de ces personnes, 250 à 300 ont de faibles chances de retrouver un emploi hors EdS du fait d'un trop grand éloignement du marché du travail (âge, problématiques sociales prépondérantes).

5. Éléments financiers

Respect des minima salariaux et hausse de la contribution financière de l'État

La contribution financière de l'État a significativement augmenté à partir du 1^{er} janvier 2020, suite au respect des minima salariaux conformément à l'article 43 alinéa 2 du RMC (application des conventions collectives de travail (CCT) étendues, des contrats-types de travail (CTT), à défaut, les usages établis par l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail), puis à l'introduction du salaire minimum cantonal dès le 1^{er} novembre 2020.

La prise en charge intégrale¹ par l'État du différentiel salarial induit par ces changements, a occasionné une augmentation des coûts pour celui-ci de CHF 4'173'000 pour les exercices 2020 à 2022 (CHF 1'391'000 par an). Il est estimé à CHF 5'377'000² à fin 2023 et va augmenter chaque année du fait de l'indexation des minima salariaux applicables sur le canton, également à charge de l'État.



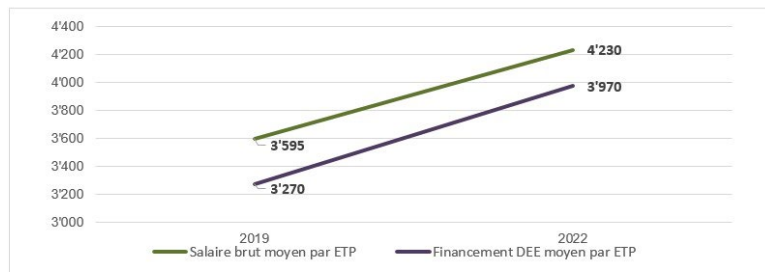
La figure ci-dessous fait état de l'évolution du salaire EdS mensuel moyen depuis l'introduction des minima salariaux obligatoires. Celui-ci est passé de CHF 3'595 en 2019 à CHF 4'230 en 2022³. Durant la même période le coût mensuel moyen à charge de l'État et par ETP a augmenté de CHF 700 (+ 21%) passant de CHF 3'270 en 2019 à CHF 3'970 en 2022.

¹ L'État a pris en charge l'entièreté de l'augmentation des salaires bruts, ainsi qu'un forfait de 17% sur cette augmentation, correspondant aux charges patronales.

² Chiffre estimatif avant boucllement.

³ Les chiffres correspondent à ceux des mois d'octobre 2019 et 2022 pour les 11 principaux partenaires.

Evolution du salaire brut moyen et du financement du DEE



En 2022, la contribution du DEE correspondait à 94% du salaire brut moyen des personnes en EdS. Celle des employeurs se limitait ainsi presque exclusivement au paiement des charges patronales dues en sus des salaires.

Le coût annuel moyen par ETP pour le DEE s'élève donc à près de CHF 48'000 en 2022. À budget constant, soit CHF 29'810'000, depuis 2019, le coût supplémentaire de CHF 4'173'000 lié à l'introduction des minima salariaux (cf. supra) a eu pour conséquence un abattement supérieur à l'équivalent de 85 postes EdS.

ANNEXE 3

Questionnaire employeurs EdS Analyse des résultats 23.08.2024

Contexte

Dans le cadre de la refonte du dispositif EdS, le groupe de travail dédié a demandé à 25 employeurs de fournir un état des lieux qualitatif et quantitatif sur leurs employés en emploi de solidarité.

Le projet de questionnaire a été soumis à Mme Léa Brunner de la Dare. Le dépouillement et l'analyse proposée a été réalisé par Pauline Cressier en collaboration avec Sophie Buchs et Alain Bolle.

L'objectif de ce questionnaire est de permettre au groupe de travail d'avoir de la matière pour nourrir la réflexion et participer au développement de scénarios.

Dans ce cadre, les employeurs EdS ont reçu un questionnaire de 32 questions et d'un tableau à remplir afin de comprendre :

1. Les freins à la réinsertion sur le marché du travail ordinaire sur la base d'évaluation de peu important à très important (de 1 à 4, 5 représentant le critère non applicable)
2. L'analyse des sorties de l'EdS et des retours sur le marché ordinaire RMO
3. L'accompagnement de personnes en EdS

21 employeurs EdS sur les 25 ont rempli ce questionnaire en juillet 2024, représentant 96% des emplois et trois employeurs n'ont pas répondu. Nous faisons l'hypothèse que c'est dû au peu de postes EdS dont ils disposent.

Une première analyse est proposée sous forme de statistiques et d'informations concaténées.

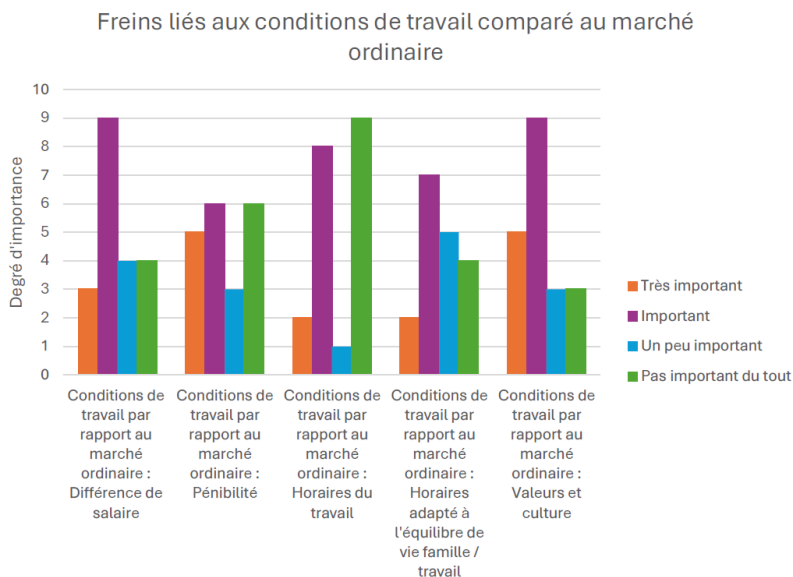
1. Les freins à la réinsertion sur le marché du travail ordinaire

Les freins identifiés en amont étaient les suivants :

- Conditions de travail par rapport au marché ordinaire :
 - Différence de salaire
 - Pénibilité
 - Horaires du travail en général
 - Horaires adaptés à l'équilibre de vie famille / travail
 - Valeurs et culture
- Poste de l'employé EdS inexistant sur le marché ordinaire
- Inadéquation entre l'emploi EdS (type de poste) et la cible (projet professionnel)
- Manque de motivation / mobilisation pour transiter vers le marché ordinaire
- Endettement
- Mal-logement (inadapté, pas officiel etc.)
- Problème de santé et restrictions physiques / psychiques
- Permis de séjour
- Niveau de français
- Fracture numérique
- Difficultés diverses liées à l'apprentissage
- Manque de confiance en soi et démotivation
- Peur du changement
- Mauvaise connaissance du marché du travail
- Manque d'opportunités de reconversion et de réorientation
- Autres problématiques familiales et personnelles (enfant malade, séparation etc.)
- Confort en général du dispositif EdS

Prenons les freins liés aux conditions de travail en emploi EdS comparé au marché ordinaire. Une des hypothèses posées lors des discussions initiales est que les RMO sont plus difficiles car les conditions en associations et fondations sont plus bienveillantes.

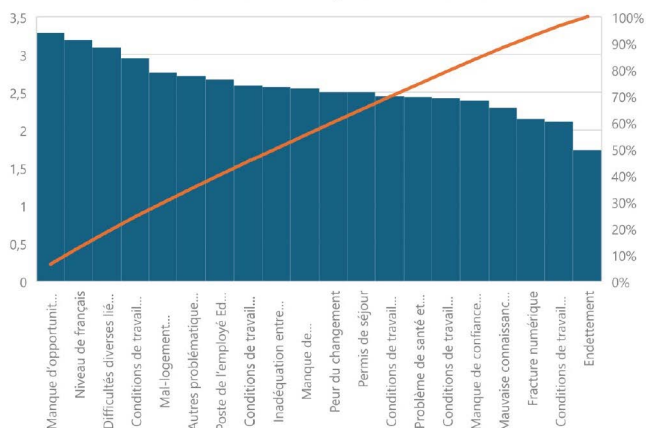
Les résultats montrent que certains freins existent et plus particulièrement ceux en lien avec les différences de salaire, les horaires de travail et les valeurs et la culture.



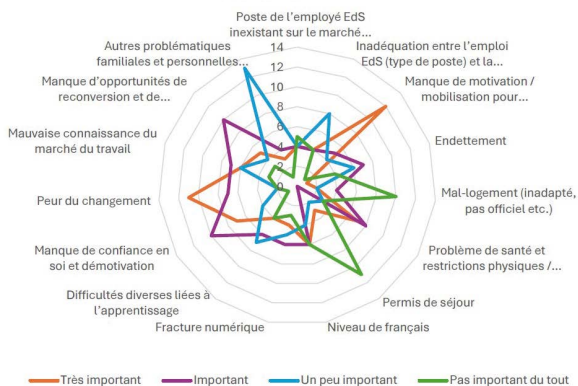
Pour les autres freins, les réponses permettent d'identifier de façon très claire des freins connus (évaluation moyenne supérieure à 3 « Important »), particulièrement les problèmes de santé et restrictions physiques, de poste inexistant sur le marché ordinaire, la fracture numérique, la peur du changement et le manque de motivation et de confiance en soi.

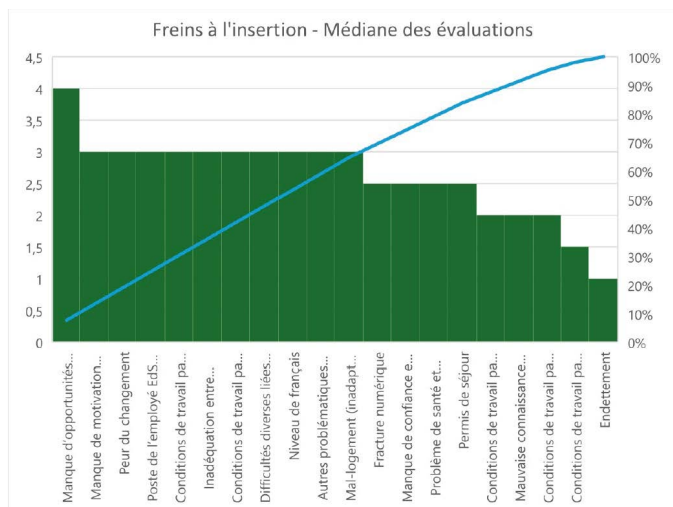
Les freins de 2^{ème} niveau sont principalement dû à la mauvaise connaissance de marché du travail, aux manques d'opportunités de reconversion et de réorientation et aux valeurs de l'entreprise.

Freins à l'insertion - Moyenne des évaluations



Freins à l'insertion





En moyenne, les freins exposés sont importants dans le parcours de réinsertion professionnelle avec une moyenne globale à 2,6. Pour nos statistiques, afin d'avoir des données représentatives, nous avons choisi de ne pas considérer la note 5 correspondant à l'évaluation « Ne s'applique pas ».

Pour affiner l'analyse des retours, nous avons fait une évaluation de la médiane qui indique une cohérence pour les freins principaux mais qui montre aussi l'importance de la maîtrise du français dans l'appréciation des freins importants à très importants à l'insertion. La médiane globale des freins est évaluée à 3.

Sur le confort général du dispositif EdS, les employeurs ont évalué en moyenne ce frein à 3,1 et la médiane est à 3.

Nous interprétons cette appréciation de la part des employeurs EdS sur la qualité de l'environnement de travail dans lequel les employés en EdS évoluent et nous faisons l'hypothèse que les employeurs EdS travaillent chaque frein selon les besoins individuels des bénéficiaires, font un travail d'écoute, d'accompagnement, se montrent flexibles dans leur encadrement et leur gestion des personnes en EdS. L'évaluation représente alors ce cumul de freins à traiter, de tâches et de suivi à apporter à chaque personne de façon différenciée. Ce traitement des freins et cet accompagnement est bien entendu bien différent et éloigné de ce qui se fait hors du dispositif EDS ou avec des personnes en emplois dans le marché ordinaire.

Nous pensons que les employeurs évaluent la globalité de leur encadrement comme étant plus confortable que celui proposé sur le marché ordinaire qui relève le plus souvent de la gestion RH simple. Cela nous paraît cohérent avec la mission et les actions portées par les employeurs EdS, ainsi que les besoins des employés en Eds pour travailler leur employabilité.

L'analyse de l'accompagnement et des formations pourra donner plus d'informations et de données qualitatives.

2. Analyse des sorties EdS

Les employeurs ont pu fournir les données concernant les personnes employées en EdS en précisant les dates, le type de poste trouvé et le type de contrat associé et le secteur, et les formations.

Nous avons classé les données par année avec une tranche large pré-36 mois de 2009- 2020, puis par année entre 2021 et 2024 (année incomplète).

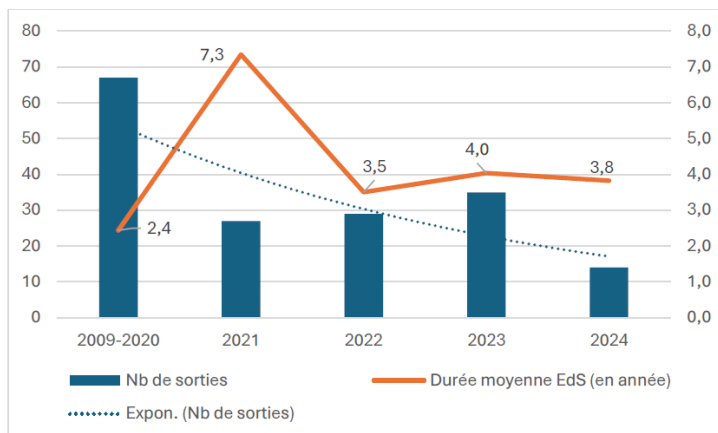
Les employeurs qui ont répondu ont renseigné depuis 2009, 172 sorties du dispositif dont¹:

- 153 CDI
- 12 CDD
- 1 reprise d'étude
- 1 création d'entreprise La répartition depuis 2009 :
 - 67 entre 2009-2020
- 27 sorties en 2021
 - 29 en 2022
 - 35 en 2023
- 14 en 2024 (en cours)

Les secteurs les plus courants sont :

- Commerce et commerce de détail : 38 sorties
- Social, santé, service public, culture : 26 sorties
- Horlogerie : 9 sorties
- Admin divers (RH, communication) : 9 sorties
- Restauration : 7 sorties
- Logistique : 6 sorties
- Petite-enfance : 5 sorties
 - Autres : 72 sorties (beaucoup de placement unique dans des secteurs très spécifiques type paroisse ou auto-entrepreneariat).

Par ailleurs, la durée moyenne de travail des personnes en EdS enregistrée chez les employeurs est de 4,2 ans depuis 2009 :



¹ De nombreuses sorties n'ont pas été renseignées car elles étaient liées à la cellule COVID « Covid Angels » notamment Bienvenue.

Le manque de détail pour les années 2009-2020 ne nous permet pas de fournir des éléments plus précis sur les tendances.

Cependant, on constate que le nombre de sorties augmentent depuis 2021. Cela peut être un indicateur important qui met en lumière le travail d'accompagnement fait par les employeurs EdS que nous allons explorer dans la partie 3.

On peut aussi faire l'hypothèse que les différents changements qui ont touchés le dispositif (introduction des 36 mois, changements des profils des personnes en EdS) ont une incidence sur le travail des projets professionnels des personnes employées en EdS, l'augmentation rapide de leur employabilité et par conséquent des sorties plus importantes.

Les données recueillies ne nous permettent pas d'aller plus loin dans cette analyse et l'identification d'une corrélation avérée. Cette hypothèse pourrait être approfondie par une deuxième étape d'enquête.

3. Accompagnement des personnes en EdS

Sur les 21 employeurs, 100% mettent en place des mesures pour accompagner les personnes dans leur réinsertion. Les mesures les plus communes sont des mesures d'accompagnement personnalisé selon le profil et les objectifs de la personne.

Certaines de ces éléments n'ont pas été relevés par des employeurs car ils sont sous-traités à l'externe (particulièrement le suivi des levées des freins sociaux).

Cela est cohérent avec le travail d'accompagnement socio-professionnel propre aux institutions qui emploient les personnes en EdS.

Accompagnement	Nombre
Entretien individuel régulier	21
Fixation d'objectifs professionnels	20
Préparation des dossiers de candidature	18
Proposer des formations continues (cours d'informatiques inclus)	17
Recherche de formations complémentaires	15
Entretiens fictifs ou préparations aux entretiens	14
Ateliers de CV/Lettre de motivation	13
Suivi des levées de freins sociaux (demande PC, désendettement etc.)	10
Aucun accompagnement spécifique	0

La corrélation entre le nombre de personnes en EdS et le nombre de mesures mises en place par l'employeur est très faible (coefficient 0.28). On peut en déduire que la qualité de l'accompagnement prime sur l'effort à fournir.

L'accompagnement représente pour les employeurs EdS en moyenne 3,8 heures par semaine (hors travail admin, recrutement et formations).

Les équipes dédiées à l'accompagnement peuvent être pluridisciplinaire (insertion, direction, RH) et représentent 32.3 personnes en équivalent temps plein.

Formations internes

La grande majorité des employeurs EdS (20 sur 21) proposent des formations internes ou inter-institutions (service insertion 022 Familles par exemple). Au total ce sont 287 personnes (actuellement en EdS en 2023 et 2024) qui ont suivie des formations spécifiques internes en lien avec leur profil.

Les principales formations touchent les domaines suivants :

- Formations internes propres aux métiers (petite-enfance, livraison, technique de vente, Hôtellerie-restauration-nettoyage-maintenance, etc.)

• Formations en lien avec l'employabilité : Préparation des dossiers de candidature, Gestion de conflits, Communication non violente, Feedback & Assertivité (collaboration), Ateliers d'insertion professionnelle (CV, LM, entretiens, etc.) / Coaching IT, cours informatiques, Cours de langues

- Formation pour débloquer certains freins psycho-sociaux : Gestion du stress, des émotions, motivation, Désendettement - Gestion de budget - Assurances maladie-Sécurité au travail - Atelier cuisine
- Sécurité et santé au travail : Hygiène alimentaire, Samaritains

Formations externes

19 employeurs ont fait appel à des formations externes pour 136 personnes en EdS (chiffre qui intègre parfois certaines années consécutives). La quasi-majorité de ces formations externes visent l'obtention d'un certificat de capacité (certificat reconnu, AFP, CFC, Niveau de français, informatique etc.) qui nécessite le recours à des mesures externes.

Les financements de ces formations proviennent en majorité des employeurs, de la Fondation Hans Wilsdorf, de la DARE et de l'OFPC.

Les objectifs de ces formations sont de :

- Faciliter la réinsertion
- Augmenter l'employabilité
- Obtenir un diplôme reconnu
- Rebondir sur le marché ordinaire

4. Conclusion

Les résultats agrégés de ce questionnaire tendent à confirmer les impressions transmises par les employeurs EdS et à mettre en lumière l'importance de l'expérience terrain dans la connaissance du dispositif.

Les retours obtenus démontrent la complexité du dispositif EdS dans le cadre d'une refonte. En effet, le caractère très global de ce dispositif rend difficile l'identification d'un frein et/ou d'une seule variable problématique qui permettrait d'apporter une solution simple à sa modification.

Depuis 2008, le dispositif EdS a été créé notamment avec l'ambition de répondre à plusieurs problématiques du chômage de longue durée (âge, santé, migration, etc.). Au moment de l'analyse et du bilan, nous faisons le constat que la complexité du dispositif repose sur la gestion de l'addition de toutes les problématiques liées au chômage de longue durée concentrées sur une mesure qui a évolué sur la durée (profils de personnes, employabilité des personnes, projets professionnels), et dans un contexte qui a également changé.

Le dispositif EdS, par son caractère très englobant, quasi holistique, doit faire l'objet d'une appréciation plus stratégique, voire politique car il apparaît que la problématique du dispositif EdS telle qu'identifiée actuellement ne pourra pas être résolue sur la base d'enquête et d'analyse comme celles-ci. En effet, selon l'objectif à atteindre, plusieurs améliorations pourraient être proposées et apportées.

ANNEXE 4

Profils de personnes en EDS

Employeurs EDS, 08.11.2024

Objectifs de la classification

- Réfléchir à une classification « idéal-typique » des personnes en EDS afin d'adapter la proposition du GT à leurs parcours;
- Reprendre la réflexion autour de la proposition du DEE, OCE, OAIS en s'appuyant sur cette classification;
- Identifier les points d'amélioration possibles dans l'entier du système administratif auquel les chômeurs de longue durée sont confrontés à travers cette classification.



Classification

- Personne allophone et/ou fracture numérique
- Personne en reconversion
- Personne avec problématique de santé
- Personne avec un frein psycho-social (endettement, logement, garde enfants, budget, casier judiciaire, difficulté de compréhension du contexte, addictions, <permis de séjour ?>)
- Personne manquant de confiance en elle
- Personne proche de la retraite
- Personne ayant besoin d'une formation longue (VAE, formation certifiante)

Personne allophone et/ou fracture numérique

- Monsieur, en poste EDS logistique magasinier, 37 ans, expérience préalable dans le domaine dans son pays origine (chauffeur-livreur 5ans d'expérience), marié, un enfant, très bon savoir être, pas de diplôme, faible niveau de français (A2)
 - Il aimerait être chauffeur, particulièrement TPG
 - Cours intensif de français
 - Depuis 2018 en EDS
 - A toujours eu ce projet
 - Motivation : se stabiliser pour sa famille
- Madame, en poste EDS valorisation textile, AFP intendance, CFC en cours, apprit à slalomer avec ses problématiques de français et augmenter sa confiance en elle, sait utiliser son smartphone/tablette, sait peu utiliser un ordinateur, pas de formation préalable à l'EDS, maman solo de deux enfants
 - Attention : fracture numérique – comment les détecter.
 - Microformations possibles en informatique
 - Mettre dans un emploi qui leur permet de pratiquer
- Personne qui ne sait pas postuler jusqu'au bout, donc n'arrivait jamais au bout de ses postulations, plusieurs fois lourdement pénalisée au chômage car ne pouvait pas montrer les preuves de postulation

Personne en reconversion

- **Personne n'ayant pas de diplôme ou ne pouvant pas retrouver du travail dans le domaine ou ayant une expérience professionnelle douloureuse ou des mauvais certificats de travail ou un changement de situation personnelle ou fatigué des réponses négatives**
- **Possibilités de reconversion partielle ou reconversion totale**
- **Motivations : meilleure qualité de vie, pouvoir s'occuper de leurs enfants, réaliser leur rêve professionnel, échapper à leur expérience précédente**
- Madame, en poste EDS Assistante Parentale, 45 ans, 2 enfants grands, expérience d'une dizaine d'années dans l'économie domestique, qui souhaite se reconvertir dans le domaine des soins. Pendant son EDS, elle fait une formation d'Auxiliaire de santé, qui doit être complétée par un stage, pour maximiser ses chances de retrouver un emploi (car elle ne travaille pas dans le même domaine actuellement).
- Madame, en poste EDS Vendeuse, 33 ans, expérience dans la vente et CFC en vente (acquis durant l'EDS en VAE), avec 3 enfants en bas âge, souhaite des horaires de vente tels que dans les espaces de vente de nos institutions. Donc, comme les contraintes empêchent un retour sur le marché ordinaire, Madame souhaite se reconvertir dans un métier plus stable pour sa vie de famille sur le long terme.
- Madame, en poste EDS Serveuse dans un restaurant d'une institution sociale, 48 ans, niveau CFC, avec 15 ans d'expérience en restauration. Elle a mis de côté sa santé et sa famille durant toutes ces années et souhaite désormais un travail avec des horaires plus réguliers, ce qui n'est plus compatible avec le milieu de la restauration.

Personne avec problématique santé

- **Problématique de santé non AI ayant un impact sur la productivité**
- **A peut-être perdu des emplois à cause de cela**
- **Personnes neuro-atypiques**
- **Parcours migratoire avec trauma(s)**
- **Volonté forte de travailler**
- Monsieur, en EDS dans la vente et la réparation électronique, 48 ans, problèmes d'épilepsie, 2 CFC électricien, problématiques personnelles et psychiques, sous suivi médical (pas de reconnaissance AI), a une productivité faible et variable en EDS. Ses problématiques empêchent de rebondir de manière durable sur le marché ordinaire.
- Monsieur, en EDS manutentionnaire, 52 ans, a un problème physique à l'épaule, faible niveau de français, de calcul/logique et d'informatique. Ne peut plus occuper sa fonction et ne pourra pas être remplacé ailleurs en EDS.
- Madame, en EDS en administration, 40 ans, a eu des emplois assez courts, et présente un TDAH + problématique psychique qui ont été tardivement détectés (pas de reconnaissance AI, qui pourraient expliquer les précédentes licenciements). Difficulté à s'adapter dans son poste EDS, souhaite trouver un environnement de travail plus flexible et adapté à sa problématique.
- Madame, en EDS en vente, puis en administration, 42 ans, en cours de CFC d'Employée de commerce, a bien réussi sa première année et a fait un blocage la deuxième année dû à des expériences scolaires passées dans son pays d'origine. Elle a redoublé, a été accompagnée, a pu dépasser son blocage et réussi brillamment sa deuxième année.

Personne avec un frein psycho-social

- **Endettement, logement, garde enfants, budget, casier judiciaire, difficulté de compréhension du contexte, addictions, <permis de séjour ?>**
- Familles monoparentales, avec charge mentale liées aux enfants (garde, présence, absences pour enfants malades, problématiques familiales)
- Personnes qui arrivent en EDS après avoir été au bénéfice de l'aide sociale, qui n'arrivent plus à gérer son budget personnel lorsqu'il y a un salaire et des factures à payer, ce qui crée des situations d'endettement compliquées et des saisies sur salaires importantes
- Quand il y a d'autres problématiques qui impactent les besoins fondamentaux, les personnes ne sont pas prêtes à envisager un retour sur le marché ordinaire (addictions, logement, endettement, etc.)
- Personnes avec un casier judiciaire qui sont dans un domaine qui exige un casier judiciaire vierge (ex : transport et logistique)

Personne manquant de confiance en elle

- Monsieur, en poste EDS en communication, 34 ans, est passé par plusieurs mesures du chômage, mais n'a pas pu décrocher de poste. Son moral et sa confiance ont été touchés. De plus, le fait de se retrouver en EDS et de ne pas se sentir « valoriser » pour ses compétences impactent son attitude professionnelle et du coup sa capacité à rebondir.
- Personnes résignées car elles ont vécu des échecs depuis un licenciement (chômage, retours négatifs de postulation, ajout de freins psycho-sociaux) et ne se sentent plus capables de changer ou d'améliorer leur situation.
-

Personne ayant besoin d'une formation longue (VAE, formation certifiante)

- Madame, EDS Assistante Parentale, 35 ans, sans enfant, expérience passée en intendance, en cours de formation AFP + CFC en intendance. Ne peut pas pratiquer dans le cadre de son EDS car occupe un poste dans un autre domaine, ce qui freine ses chances de réussir et de retrouver un emploi (sans expérience récente).
- Monsieur, EDS en vente, 34 ans, CFC construction bateau + expérience en vente. Souhaite rester dans la vente et évoluer. Il a très bonnes compétences. Mais n'a pas de CFC en vente et c'est un prérequis pour son évolution professionnelle. De plus, pour être formateur d'apprentis (ce qui est très demandé), il faut un CFC dans le domaine cible.

Personne proche de la retraite

- Personne de plus de 55 ans,
- Projet professionnel non obligatoire, dernier emploi