



Date de dépôt : 26 mai 2026

Rapport

**de la commission de l'économie chargée d'étudier le rapport du
Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les Emplois de solidarité
(EdS)**

Rapport de Jean-Marc Guinchard (page 2)

Rapport de Jean-Marc Guinchard

Ce rapport divers a été traité par la commission de l'économie les 23 mars et 11 mai 2026, sous les présidences successives de M. Vincent Canonica et de M^{me} Francine de Planta.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Nicola Martinez, que nous remercions de la qualité de son travail.

Séance du lundi 23 mars 2026

Audition de M^{me} Delphine Bachmann, conseillère d'Etat, de M. Laurent Forestier, secrétaire général adjoint chargé de l'employabilité, de M. Julien Garda, directeur général de l'OCE, DEE, et de M^{me} Lea Brunner, cheffe de secteurs, DARE, OCE

Le président accueille les personnes auditionnées, leur expose le cadre de leur venue et leur cède la parole pour leur présentation.

M^{me} Bachmann indique qu'avant de passer au traitement du RD, elle souhaite formuler une proposition à la suite de la séance plénière du Grand Conseil de la semaine précédente, au cours de laquelle ont été abordées les questions relatives au SECO et au versement des indemnités en cas de chômage. Elle explique s'être interrogée sur le message adressé par le parlement, se demandant s'il traduisait une insatisfaction générale ou une difficulté à faire comprendre les mesures mises en place pour répondre à la situation de crise. Elle précise ne pas avoir envisagé, sur le moment, de solliciter un renvoi en commission. Elle indique souhaiter, si la commission y est disposée, venir présenter les mesures mises en œuvre, accompagnée du directeur de la caisse ainsi que de M. Garda, afin de faire un point de situation et d'échanger avec la commission. Elle ajoute que, si la commission ne souhaite pas cette démarche, elle s'efforcera de répondre par écrit de la manière la plus claire possible.

Une députée PLR remercie la conseillère d'Etat de sa proposition. Elle indique avoir le sentiment que les échanges en plénière relevaient davantage d'une posture politique que d'un problème de compréhension. Elle précise toutefois que, pour aborder des aspects techniques en commission, la pratique veut qu'un objet formel permette de procéder à une audition sur ce sujet.

M^{me} Bachmann relève que, sauf erreur, dans d'autres commissions, certains de ses collègues interviennent sur des thématiques sans que la commission soit formellement saisie d'un objet, indiquant que cette pratique existe ailleurs.

Un député S remercie M^{me} Bachmann de sa proposition et indique y être favorable. Il estime que cette démarche s'inscrit dans une logique comparable à celle adoptée pour la présentation de la stratégie sur l'employabilité ou encore lors de la rentrée scolaire, où la magistrate présente un état de la situation sans qu'un objet spécifique soit formellement inscrit. Il considère qu'un tel échange est pertinent en l'espèce, afin de permettre un dialogue entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sur les moyens à mettre en œuvre et sur l'évolution de la crise. Il indique que le renvoi au Conseil d'Etat s'explique notamment par certains éléments jugés préoccupants, en particulier le caractère anxiogène des mois à venir et l'impression d'un certain flou entourant la situation liée aux indemnités de chômage. Il souligne que l'Etat a pour rôle et devoir de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour accompagner cette crise et apporter une réponse humaine, afin de ne pas laisser les personnes concernées sans soutien.

M^{me} Bachmann propose de revenir devant la commission la semaine suivant la rentrée de Pâques.

M^{me} Bachmann indique que, s'agissant des Emplois de solidarité (EdS), le Conseil d'Etat a décidé, à l'été 2023, de constituer un groupe de travail composé du DEE, du DCS, de l'Hospice général ainsi que des principaux employeurs EdS, au nombre de 11. Elle précise que ces employeurs se sont organisés et ont désigné 3 représentants au sein de ce groupe. Elle indique que le mandat principal consistait à établir un bilan du dispositif, à l'origine du RD 1641, et à proposer des objectifs ainsi que des orientations de réforme.

M^{me} Bachmann rappelle que ce dispositif, mis en place en 2008, vise le maintien sur le marché du travail des personnes arrivant en fin de droit au chômage, au moyen d'emplois proposés au sein d'institutions privées, associatives, à but non lucratif, de collectivités publiques ou d'institutions de droit public. Elle précise que le dispositif a été étendu, dès 2012, aux bénéficiaires de l'aide sociale et qu'au total, 2462 personnes ont bénéficié d'un Emploi de solidarité depuis sa création.

M^{me} Bachmann indique que l'objectif est de permettre à ces personnes de réintégrer le marché ordinaire de l'emploi à l'issue de leur passage en EdS. Elle relève toutefois que le taux de retour vers le marché ordinaire est faible, à hauteur de 23%, ce qui signifie que l'impact en matière de réinsertion n'atteint pas les objectifs fixés. Elle précise que, chaque année, environ 3000 personnes arrivent en fin de droit au chômage, alors que le nombre de places en EdS est limité à environ 700, avec un taux de renouvellement relativement bas de 16,6%, ce qui conduit à une situation d'engorgement du dispositif.

M^{me} Bachmann indique qu'une décision a été prise en 2020 visant à limiter à 36 mois la contribution de l'Etat au financement du salaire des Emplois de solidarité, dans l'idée de favoriser la réinsertion des bénéficiaires sur le marché ordinaire. Elle précise que plusieurs employeurs ont toutefois indiqué que, sans cette contribution au-delà de 36 mois, ils seraient contraints de licencier une partie de leur personnel, faute de moyens financiers suffisants. Elle indique que, pour l'heure, les conventions ont été prolongées afin de permettre la poursuite des travaux de réforme, dans un objectif de stabilisation et de concertation.

M^{me} Bachmann souligne que, actuellement, le salaire des Emplois de solidarité est équivalent à celui du marché ordinaire, ce qui peut réduire l'incitation à en sortir. Elle ajoute que, pour certains employeurs, ces emplois représentent une part importante de leur activité, pouvant aller jusqu'à 67% de leurs ressources, ce qui crée une forme de dépendance.

M^{me} Bachmann précise que le coût annuel par Emploi de solidarité s'élevait à 37 000 francs jusqu'en 2019 et qu'il a atteint 49 000 francs en 2023, soit une augmentation de 25%, en raison notamment de la prise en charge par l'Etat, dès 2020, des minimums salariaux et du salaire minimum cantonal. Elle indique que l'Etat finance désormais en moyenne 94% du salaire brut des personnes en EdS, pour un budget total d'environ 30 millions de francs par année, ce qui représente des montants importants.

M^{me} Bachmann relève également que le dispositif présente des fragilités en termes de métiers proposés, ceux-ci ne correspondant pas toujours aux attentes du marché ordinaire. Elle cite l'exemple d'activités telles que le tri de vêtements, dont les compétences sont difficilement transférables vers le marché de l'emploi classique, ce qui limite l'efficacité du dispositif. Elle ajoute que l'augmentation des coûts entraîne une réduction du nombre de postes disponibles.

M^{me} Bachmann conclut que le modèle actuel a atteint ses limites et qu'il a été décidé de poser les bases d'une réforme en profondeur visant à renforcer l'employabilité, à différencier les publics et à diversifier les instruments.

M^{me} Bachmann indique que, s'agissant de la suite des travaux, le groupe de travail a été élargi dès septembre 2025 aux partenaires sociaux, à savoir la CGAS et l'UAPG. Elle précise que la réforme est pilotée par M. Stéphane Rossini. Elle indique que le rapport est attendu pour le printemps 2026 et qu'il nécessitera des adaptations, tant au niveau de la loi sur le chômage que du cadre réglementaire. Elle précise que l'entrée en vigueur du nouveau dispositif est envisagée au 1^{er} janvier 2028, conformément au calendrier défini avec l'ensemble des partenaires.

M^{me} Bachmann expose que les orientations du nouveau dispositif visent à recentrer celui-ci sur son objectif premier, à savoir la réintégration sur le marché du travail. Elle indique que l'ambition est de placer la personne au centre, avec une approche plus individualisée, en anticipant l'identification et le traitement des freins à l'emploi, ainsi qu'en renforçant la coordination entre les différents acteurs, notamment l'OCE et l'Hospice général. Elle précise que certains travaux ont déjà été engagés en ce sens. Elle mentionne notamment la volonté, en discussion avec l'Hospice général, de prévoir une intervention renforcée entre travailleurs sociaux et conseillers ORP.

M^{me} Bachmann indique également qu'il est envisagé de mettre en place un bilan d'employabilité plus en amont dans le parcours des personnes au chômage. Elle précise qu'actuellement, ce bilan est réalisé tardivement, notamment pour déterminer l'éligibilité aux Emplois de solidarité, et qu'un point d'étape anticipé permettrait de mettre en œuvre des mesures complémentaires lorsque le niveau d'employabilité est jugé insuffisant.

M^{me} Bachmann souligne la nécessité de mieux prendre en compte la diversité des publics, notamment les personnes âgées ou non francophones, qui constituent une part importante des bénéficiaires des Emplois de solidarité. Elle indique que des réflexions sont en cours quant à l'efficacité de la contribution de l'Etat au salaire, combinée à un accompagnement plus personnalisé, pour favoriser la réinsertion des bénéficiaires. Elle précise que ce mécanisme reste pertinent, mais qu'il devrait être limité dans le temps et modulé en fonction du niveau d'employabilité des personnes. Elle ajoute que des mesures différenciées, notamment en matière de coaching, doivent être envisagées en fonction des profils.

M^{me} Bachmann présente trois principes généraux guidant la réforme. Elle indique qu'il s'agit, premièrement, de ne laisser personne au bord du chemin, y compris les personnes actuellement en EdS, ce qui implique la mise en place de mesures transitoires. Deuxièmement, elle souligne la nécessité de ne pas mettre en péril financièrement les employeurs EdS actuels. Troisièmement, elle insiste sur l'importance de maîtriser les coûts, en améliorant l'efficacité du dispositif afin d'assurer une meilleure insertion et un meilleur rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus. Elle précise que l'ensemble des éléments détaillés figure dans le RD et que les intervenants se tiennent à disposition pour répondre aux questions.

Le président remercie les personnes auditionnées de leur présentation et cède la parole aux députés pour leurs questions.

Un député S remercie M^{me} Bachmann de sa présentation. Il relève que le taux de réinsertion des EdS est de 23% et il souhaite savoir, de manière plus générale, quel est le taux de réinsertion des personnes à l'aide sociale.

M^{me} Brunner répond que ce taux est inférieur à 23%.

Le même député indique qu'il est dès lors possible de s'interroger sur la finalité des EdS pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Il relève que deux publics semblent coexister, soit des personnes avec un objectif de réinsertion professionnelle et d'autres pour lesquelles il s'agit davantage d'un marché complémentaire du travail, permettant de maintenir une activité sans perspective réelle de réintégration. Il demande s'il existe une double stratégie assumée ou si une orientation claire est privilégiée, en relevant que le taux de 23% peut être interprété différemment selon l'objectif retenu.

M^{me} Bachmann indique que ces questions font précisément partie des réflexions en cours. Elle souligne qu'il convient de déterminer s'il est préférable de maintenir des personnes à l'aide sociale ou de proposer des activités financées par l'Etat dans une logique d'utilité publique. Elle précise que cette question comporte également une dimension politique et qu'elle doit être débattue dans le cadre de la réforme.

Le même député S indique travailler lui-même sur un objet relatif à la réinsertion professionnelle des personnes à l'aide sociale. Il estime que les EdS mobilisent plusieurs leviers, avec en réalité deux objectifs distincts selon les publics concernés.

M^{me} Bachmann confirme que, à l'origine, le dispositif était rattaché à l'office cantonal de l'emploi et visait prioritairement la réinsertion. Elle relève toutefois que le dispositif a évolué et que ces questions doivent désormais être clarifiées, notamment quant aux principes à maintenir et à la mise en œuvre de ceux-ci. Elle indique qu'un travail important est en cours sur la mutualisation et le rapprochement entre l'Hospice général et l'OCE, afin de mieux exploiter les compétences respectives et d'améliorer les perspectives de réinsertion. Elle précise qu'il est encore trop tôt pour présenter des conclusions, mais que les réflexions vont dans le sens des préoccupations du parlement en matière de rationalisation de la collaboration interdépartementale et interservices.

Le même député S aborde la question des employeurs, en relevant que certains reposent jusqu'à 67% sur de la main-d'œuvre issue des EdS, ce qui a conduit au développement d'un tissu économique d'utilité publique fondé sur ce dispositif. Il demande si, dans le cadre de la réforme, la suppression des EdS mettrait en difficulté certains employeurs dont l'activité est utile à la collectivité.

M^{me} Bachmann confirme ce constat, tout en rappelant que cela ne correspondait pas à l'objectif initial du dispositif.

M^{me} Brunner précise que la liste des 11 principaux employeurs, ainsi que la part de contribution de l'Etat dans leurs ressources liées aux EdS, figure dans les documents.

M^{me} Bachmann souligne qu'il existe une dépendance à la fois en termes de volume de personnel et de financement, en précisant que la part du salaire financée par l'Etat était initialement plus faible, alors qu'elle atteint aujourd'hui environ 94% du salaire brut.

M. Garda indique que des démarches ont été entreprises auprès des employeurs EdS et que des échanges sur les cours ont eu lieu afin d'organiser la transition dans le cadre de la réforme.

Une députée S remercie les intervenants de leur présentation. Elle relève l'hétérogénéité des publics qui ont cependant en commun un niveau de formation bas et l'âge, avec une proportion importante de personnes âgées de 50 ans et plus. Elle s'interroge sur l'absence du DIP au sein du groupe de travail, alors même que des offres de formation pourraient être pertinentes. Elle demande également quels sont les liens avec le plan directeur cantonal de l'employabilité (PDEm), ainsi qu'avec la nouvelle loi sur l'aide sociale, notamment en lien avec l'art. 77 relatif à la rente sociale, certaines personnes ne semblant pas en mesure de réintégrer pleinement le marché primaire du travail. Elle souhaite comprendre comment ces différentes politiques publiques s'articulent.

M^{me} Bachmann répond que le DIP n'a pas été intégré au groupe de travail en raison du caractère très spécifique du dispositif EdS. Elle précise que des collaborations existent déjà avec le DIP dans le cadre des mesures proposées par l'OCE et qu'un travail transversal est mené avec ce département. Elle indique que les caractéristiques observées chez les bénéficiaires ne sont pas surprenantes, dans la mesure où les personnes arrivant en fin de droit cumulent souvent plusieurs facteurs de risque, tels que l'absence de formation, des difficultés linguistiques ou un âge avancé. Elle souligne l'importance de traiter ces freins en amont. Elle précise que, lorsque la question de l'entrée en EdS se pose, les autres options ont en principe déjà été examinées. Elle indique que la réforme des EdS est l'une des 14 mesures du PDEm, dont le DIP fait partie intégrante du comité de pilotage. S'agissant des liens avec la rente sociale et la loi sur l'aide sociale, elle indique que ces aspects n'ont pas encore été approfondis mais qu'ils font partie des réflexions en cours.

Cette même députée rappelle que le renvoi de cet objet en commission visait également à permettre une présentation du plan directeur employabilité.

Un député PLR les remercie de leurs explications. Il indique avoir le souvenir d'un taux de réinsertion de 11% et se dit surpris de constater un taux de 23%. Il s'étonne également que la prise en charge par l'Etat atteigne 94%, alors qu'il pensait qu'elle était limitée à 50%, notamment en lien avec le salaire minimum.

M^{me} Brunner précise que le taux de 23% correspond à une moyenne cumulée sur 16 ans et elle indique ne pas identifier l'origine du chiffre de 11%. Elle explique que, historiquement, la part d'autofinancement a évolué, passant d'environ 10% au démarrage à environ 25% pour les partenaires EdS, le solde étant à la charge de l'Etat. Elle indique qu'à partir de 2020, l'alignement sur les minimums salariaux, les CCT et le salaire minimum cantonal a conduit à une augmentation de la part financée par l'Etat, incluant également environ 17% de charges patronales. Elle précise que certains partenaires ont pu atteindre un financement à hauteur de 50%, mais qu'il s'agissait de cas isolés et non de la moyenne.

M. Forestier indique que le taux de 11% ne lui est pas connu, mais il précise que le taux de réinsertion des personnes issues de l'aide sociale s'élève à environ 16% depuis 2012.

Un député Ve les remercie pour les explications et s'interroge sur l'opportunité d'intégrer les communes dans le dispositif, certaines disposant de services sociaux et de dispositifs de soutien économique susceptibles de contribuer à ces mesures.

M^{me} Bachmann répond que des échanges ont lieu avec les communes, dont plusieurs disposent effectivement de services sociaux. Elle indique toutefois qu'il n'est pas envisagé de les intégrer spécifiquement dans le dispositif EdS, notamment afin d'éviter une multiplication des interlocuteurs pour les entreprises. Elle précise que les communes ont elles-mêmes relevé des risques de doublons avec l'Hospice général et qu'il est préférable, dans une logique de simplification, de maintenir un interlocuteur unique. Elle ajoute que les communes ne sont actuellement pas employeurs d'EdS. Elle indique néanmoins qu'un élargissement du périmètre des employeurs est à l'étude, afin de couvrir des activités qui ne sont pas aujourd'hui représentées dans le dispositif.

Le même député se dit satisfait que cette piste demeure à l'étude, en soulignant la proximité des communes avec certains employeurs et demandeurs d'emploi.

Une députée Ve indique avoir pris connaissance du rapport et souhaite clarifier la compréhension des EdS par rapport aux ARE. Elle demande si, sauf

erreur, les ARE sont financées et prévues par le droit fédéral ou par le droit cantonal.

M^{me} Brunner répond que les ARE relèvent du niveau cantonal. Elle précise qu'elles sont prévues par le droit cantonal et qu'elles consistent en un financement du salaire à hauteur de 50% pour une durée maximale de 24 mois, variable selon l'âge de la personne. Elle indique que ces mesures sont mises en route en collaboration avec des entreprises du secteur privé et associatif.

La même députée demande si certaines catégories de personnes, notamment les titulaires de permis S, sont exclues du champ d'application des ARE et si tel est également le cas pour les EdS.

M^{me} Bachmann répond que ces éléments sont précisés dans la loi et que le cercle des bénéficiaires fait partie des questions examinées dans le cadre du groupe de travail. Elle indique que la question des ARE est également discutée dans ce cadre, dans la mesure où il s'agit d'un dispositif reposant sur un principe similaire, à savoir une contribution de l'Etat au salaire pour une durée déterminée, sans composante de formation.

La même députée s'interroge ensuite sur le rôle de l'OCE dans la mise en œuvre des ARE, en relevant que les conseillers en chômage sont en partie financés par le SECO. Elle se demande si cette situation limite la capacité du canton à orienter pleinement leur activité, notamment en matière d'assignation ou de promotion des dispositifs tels que les EdS, et si toutes les personnes susceptibles d'en bénéficier sont effectivement orientées vers ces mesures.

M^{me} Bachmann répond que les conseillers ORP ne fonctionnent pas selon une répartition de leur temps entre tâches fédérales et cantonales. Elle précise que le financement provenant du SECO dépend notamment du nombre de chômeurs et du taux de chômage, mais que la mission des conseillers reste clairement définie, à savoir la réinsertion sur le marché du travail. Elle indique que leur activité couvre l'ensemble du suivi, incluant le contrôle des recherches d'emploi, l'accompagnement et la proposition de mesures relevant tant du niveau fédéral que cantonal, sans distinction opérationnelle entre ces deux niveaux.

M^{me} Brunner précise que les EdS interviennent uniquement lorsque la personne arrive en fin de droit aux indemnités de chômage et qu'il n'est pas possible d'y recourir avant l'épuisement des droits fédéraux. Elle indique qu'un entretien spécifique a lieu à ce moment-là, au cours duquel les différentes mesures sont présentées, le service compétent prenant ensuite le relais pour les dispositifs EdS et ARE. Elle souligne que, contrairement aux ARE, où la personne doit elle-même trouver un employeur, les EdS reposent sur un nombre limité de places disponibles. Elle ajoute qu'une des pistes

envisagées consiste à renforcer l'accompagnement, notamment sous forme de coaching, afin d'augmenter les chances d'accès à un emploi via les ARE.

Cette même députée demande si une telle marge de manœuvre existe effectivement.

M^{me} Bachmann répond que le cahier des charges des conseillers n'est pas défini par le SECO mais par l'OCE. Elle précise que, si le financement fédéral repose sur des critères tels que le taux de chômage et le nombre de personnes indemnisées, les missions des conseillers sont fixées au niveau cantonal. Elle ajoute que les conseillers ORP suivent également des personnes inscrites au chômage sans droit aux indemnités, ce qui élargit leur champ d'action au-delà du seul cadre fédéral.

Un député UDC demande si les personnes bénéficiant des mesures ARE et AIT cotisent à l'assurance-chômage, contrairement aux personnes en EdS.

M^{me} Brunner répond que les AIT reposent sur un principe similaire aux ARE, à savoir une incitation à l'engagement sur la base d'un contrat de durée indéterminée, et que ces emplois sont cotisants. Elle précise que les EdS et les ARE sont également des emplois cotisants.

Le même député relève dès lors que les EdS ouvrent un droit à cotisation et s'étonne de cette situation, indiquant qu'il avait compris que ce dispositif pouvait être perçu comme un moyen de reconstituer des droits à l'assurance-chômage.

M^{me} Bachmann confirme que les Emplois de solidarité sont considérés par le SECO comme des emplois cotisants, ce qui ouvre effectivement un droit à des indemnités de chômage.

Le même député s'interroge sur cette qualification, compte tenu du fait que ces postes sont financés en grande partie par l'Etat.

M^{me} Bachmann indique que cette question a fait l'objet de discussions approfondies avec le SECO et que la confirmation obtenue constitue un élément structurant pour la réforme en cours.

Ce même député relève que, à la lecture du rapport, cette question semblait encore en suspens. Il rappelle qu'en 2008, le dispositif visait notamment à éviter un basculement vers l'aide sociale en permettant de reconstituer des droits à l'assurance-chômage et il s'interroge sur la persistance de cette logique.

M^{me} Bachmann répond qu'il ne s'agit pas d'un détournement du système et que le dispositif n'est pas utilisé dans cet esprit. Elle rappelle que l'objectif premier reste la réinsertion professionnelle. Elle indique que la situation est désormais clarifiée, les emplois étant reconnus comme cotisants et ouvrant, le

cas échéant, un droit aux indemnités de chômage. Pour rappel, le contrat n'est pas établi entre l'Etat et l'employé EdS, mais entre l'employeur EdS et l'employé EdS.

Ce même député souligne que cet élément est déterminant dans l'appréciation comparative des différents dispositifs, notamment s'agissant de savoir si certains d'entre eux se situent en dehors du système de l'assurance-chômage. Il demande également si la Confédération fixe des quotas concernant le nombre de postes et si elle exerce un contrôle afin d'éviter que les EdS ne deviennent un instrument de reconstitution de droits.

M^{me} Bachmann répond que très peu de bénéficiaires se réinscrivent au chômage à l'issue d'un EdS et que la problématique actuelle réside plutôt dans la difficulté à sortir du dispositif. Elle indique que les inquiétudes exprimées portent notamment sur la capacité des employeurs à maintenir les postes si la contribution de l'Etat devait cesser après 36 mois. Elle précise que, dans un tel cas, les employeurs seraient incités à recruter sur le marché ordinaire, en raison des exigences de productivité. Elle souligne que cette situation ne correspond ni à l'objectif du dispositif actuel ni à celui du futur modèle, tout en relevant que, dans les rares cas de licenciement ou d'interruption, les personnes concernées peuvent effectivement faire valoir un droit aux indemnités de chômage.

Séance du 11 mai 2026

La présidente accueille M. Forestier et indique à la commission que celle-ci doit procéder à une discussion ainsi qu'à la désignation d'un rapporteur.

Un député PLR indique qu'après la présentation du DEE, la commission a compris le processus engagé à la suite de la phase de bilan et le fait que les partenaires sociaux ont intégré le groupe de travail. Il estime qu'il convient de laisser le Conseil d'Etat poursuivre ses travaux au mieux et propose de prendre acte du rapport.

Un député S rappelle que les EdS font depuis de nombreuses années l'objet de questionnements quant à leur rôle. Il relève qu'il existe deux types de publics concernés : un premier pour lequel l'objectif est la réinsertion professionnelle, et un second composé de personnes qui ne retrouveront probablement pas le marché ordinaire de l'emploi. Il estime que, pour ce second public, relevant d'un marché de l'emploi secondaire, ce type de dispositifs subventionnés peut être pertinent, mais que les attentes ne sont pas les mêmes que pour le premier groupe. Il invite dès lors le groupe de travail à réfléchir à ces publics cibles afin de mieux adapter les mesures et objectifs en fonction des différentes populations concernées par l'aide sociale et le marché de l'emploi.

M. Forestier indique que ces éléments ont bien été entendus. Il précise que le groupe de travail n'a pas encore terminé ses travaux, mais qu'il est en bonne voie et que les réflexions vont dans le sens évoqué, à savoir une différenciation des publics cibles et des mesures et objectifs adaptés à chaque situation.

Un député Ve relève que le rapport du Conseil d'Etat mentionne la mise en place d'un groupe de travail visant à réformer le système. Il prend acte du fait que le système est coûteux et peu efficace et estime dès lors nécessaire d'aller dans le sens d'une réforme, concluant qu'il convient de prendre acte du rapport.

La présidente met aux voix la prise d'acte sur le RD 1641 :

Oui : 15 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : –

Abstentions : –

La commission accepte de prendre acte sur le RD 1641.

Catégorie de débat préavisée : IV

Conclusions

Mesdames les députées,

Messieurs les députés,

L'objectif poursuivi par le département est de permettre aux personnes concernées de réintégrer le marché ordinaire de l'emploi à l'issue de leur passage en EdS. Le taux de retour vers le marché ordinaire est faible, à hauteur de 23%, ce qui signifie que l'impact en matière de réinsertion n'atteint pas les objectifs fixés. Chaque année, environ 3000 personnes arrivent en fin de droit au chômage, alors que le nombre de places en EdS est limité à environ 700, avec un taux de renouvellement relativement bas de 16,6%, ce qui conduit à une situation d'engorgement du dispositif.

Le coût annuel par Emploi de solidarité s'élevait à 37 000 francs jusqu'en 2019 et il a atteint 49 000 francs en 2023, soit une augmentation de 25%, en raison notamment de la prise en charge par l'Etat, dès 2020, des minimums salariaux et du salaire minimum cantonal. L'Etat finance désormais en moyenne 94% du salaire brut des personnes en EdS, pour un budget total d'environ 30 millions de francs par année.

Le dispositif présente des fragilités en termes de métiers proposés, ceux-ci ne correspondant pas toujours aux attentes du marché ordinaire.

Le modèle actuel a atteint ses limites et il a été décidé de poser les bases d'une réforme en profondeur visant à renforcer l'employabilité, à différencier les publics et à diversifier les instruments.

Le groupe de travail a été élargi dès septembre 2025 aux partenaires sociaux, à savoir la CGAS et l'UAPG. La réforme est pilotée par M. Stéphane Rossini. L'entrée en vigueur du nouveau dispositif est envisagée au 1^{er} janvier 2028, conformément au calendrier défini avec l'ensemble des partenaires.

Il est envisagé de mettre en place un bilan d'employabilité plus en amont dans le parcours des personnes au chômage et, actuellement, ce bilan est réalisé tardivement, notamment pour déterminer l'éligibilité aux Emplois de solidarité, et un point d'étape anticipé permettrait de mettre en œuvre des mesures complémentaires lorsque le niveau d'employabilité est jugé insuffisant.

Trois principes généraux guident la réforme. Premièrement, de ne laisser personne au bord du chemin, y compris les personnes actuellement en EdS, ce qui implique la mise en place de mesures transitoires.

Deuxièmement, la nécessité de ne pas mettre en péril financièrement les employeurs EdS actuels.

Troisièmement, l'importance de maîtriser les coûts, en améliorant l'efficacité du dispositif afin d'assurer une meilleure insertion et un meilleur rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus.

Sur cette base, nous vous recommandons de prendre acte de ce rapport divers avec la même unanimité que celle rencontrée en commission.

Commission de l'économie du 23 mars 2026 RD 1641 (Emplois de solidarité)

Audition de

Mme Delphine Bachmann, conseillère d'Etat

M. Laurent Forestier, secrétaire général adjoint

M. Julien Garda, directeur de l'office cantonal de l'emploi

Mme Léa Brunner, cheffe de secteurs, DARE / OCE



Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie
Secrétariat général

23/03/2026 - Page 1

Groupe de travail

- Décision du Conseil d'Etat à l'été 2023 de constituer un groupe de travail
- Composition:
 - DEE;
 - DCS;
 - Hospice général;
 - employeurs EdS.
- Mandat: réaliser un bilan du dispositif (à l'origine du RD 1641) et formuler des propositions de réforme

Contexte

- Dispositif mis en place en 2008
- Objectif: maintien sur le marché du travail des personnes en fin de droit
- Emplois proposés dans des institutions privées ou associatives, à but non lucratif, des collectivités publiques ou des institutions de droit public
- Ouvert aux bénéficiaires de l'aide sociale depuis 2012
- 2462 bénéficiaires d'un EdS depuis 2008

23/03/2026 - Page 3

Constats (1)

- Le taux de retour sur le marché ordinaire de l'emploi est faible: 23%
 - **impact sur la réinsertion insuffisant**
- 3000 chômeurs arrivent en fin de droit chaque année
- Le nombre de places disponibles en EdS est limité (700 en moyenne)
- Le taux de renouvellement des places est bas: 16.6%
 - **engorgement du dispositif**
- 48% des bénéficiaires sont en poste depuis plus de 4 ans, 16% depuis plus de 10 ans
 - **le système stabilise... mais ne réinsère pas**

23/03/2026 - Page 4

Constats (2)

- La décision prise en 2020 de limiter à 36 mois la contribution de l'Etat au salaire d'un EdS n'a jamais été mise en œuvre (COVID, réticence des employeurs, réforme annoncée)
- Le niveau de salaire est équivalent au marché ordinaire du travail
 - **peu d'incitation à sortir du dispositif**
- Les EdS représentent jusqu'à 67% des revenus de certaines institutions
 - **forte dépendance de certains employeurs**

23/03/2026 - Page 5

Coûts

- ~37'000 CHF par an et par EdS jusqu'en 2019
- ~49'000 CHF en 2023 (+25%), explicable par le respect dès 2020 des minima salariaux et du salaire minimum cantonal
 - **l'Etat finance 94% du salaire brut moyen des personnes en EdS**
- Budget actuel: env. 30 MF/an

23/03/2026 - Page 6

Conclusion du groupe de travail

- Le dispositif est engorgé
- Il n'est pas adapté à la diversité des publics (trop limité en termes de métiers proposés, qui ne correspondent pas toujours aux attentes du marché)
- Son efficacité en terme de réinsertion est très limitée
- Il coûte de plus en plus cher
- **Le modèle a atteint ses limites; il ne remplit pas son objectif**
- **Une réforme en profondeur est nécessaire, afin de:**
 - renforcer l'employabilité;
 - différencier les publics;
 - diversifier les instruments.

23/03/2026 - Page 7

Suite des travaux

- Groupe de travail élargi aux partenaires sociaux (CGAS, UAPG) depuis septembre 2025 et dès lors piloté par M. Stéphane Rossini, ancien directeur des assurances sociales
- Rapport en cours de rédaction, attendu au printemps 2026
- Adaptations légales (LMC) et réglementaires (RMC) à venir

23/03/2026 - Page 8

ANNEXE 2

Pestalozzi Patrizia (SEC-GC)

À: Epenoy Dina (DEE)
Objet: Commission économie : RD 1641 et RD 1642 - réponses du DEE aux questions formulées le lundi 11 mai 2026

[RD 1641 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les Emplois de solidarité \(EdS\)](#)

[RD 1642 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le projet-pilote « Bonus employabilité »](#)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE)

Secrétariat général

Place de la Taconnerie 7

Case postale – 1211 Genève 3

Tél. +41 (0)22 327 92 24

Code d'acheminement interne: A101E3/DEE

Madame la Secrétaire de commission,

Dans la suite de la séance de la commission de l'économie du 11 mai 2026, nous revenons à vous comme demandé avec les précisions suivantes, à propos des points [RD 1641 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les Emplois de solidarité \(EdS\)](#) et [RD 1642 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le projet-pilote « Bonus employabilité »](#).

1. Mesures relais : De nouvelles mesures « relais » de réinsertion professionnelle sont prévues dans le cadre de la refonte des emplois de solidarité (EdS), tant pour une prise d'emploi dans le marché complémentaire que dans le marché ordinaire. Ces mesures s'appuieront également sur un mécanisme de participation significative au salaire versé par l'employeur, sous respect du minimum cantonal. Elles seront accessibles également aux petites et micro entreprises.

2. Critères d'octroi des AIT : Les AIT sont octroyées en application de la LACI et des directives du SECO. Ce dernier, constatant que certains cantons (dont Genève) y avaient de plus en plus souvent recours, a effectué pour la première fois en 2023 une révision de leur octroi au plan national. Puis en 2024, suite à cette révision, le SECO a durci les conditions imposées au demandeur d'emploi pour bénéficier de la mesure :

- les antécédents professionnels lacunaires (un des principaux critères d'éligibilité) doivent depuis être établis et démontrés avec précision ;*
- la fixation de la durée de la mesure doit respecter fidèlement le nombre de jours ouvrables utile à l'initiation ;*
- l'initiation doit être « spécifique » et non se limiter à « une mise au courant usuellement nécessaire » à tout nouveau collaborateur.*

Résultat : le nombre des AIT, de même que la durée de participation au salaire des mesures octroyées, ont fortement diminué.

Une modification des directives SECO a formellement confirmé ce changement au 1^{er} janvier 2026, malgré les pressions des cantons romands et tessinois.

En espérant que ces éléments seront utiles à Mesdames et Messieurs les députés, nous restons volontiers à disposition et vous adressons nos salutations les meilleures.

Laurent Forestier

Secrétaire général adjoint chargé de l'emploi et de l'employabilité

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE)

Secrétariat général

Pl. de la Taconnerie 7

Case postale - 1211 Genève 3

Tél. +41 22 327 94 12

Mobile +41 79 240 83 67

www.ge.ch

laurent.forestier@etat.ge.ch

Code d'acheminement interne: A101E3/DEE

ANNEXE 3

Madame la Secrétaire de la Commission de l'économie,

A la demande de Madame la Conseillère d'Etat Delphine Bachmann, je vous prie de trouver ci-dessous la réponse à la question posée lundi 23 mars 2026 en Commission de l'économie par Monsieur le Député Romain de Sainte-Marie, lors de l'audition relative au RD 1641 (Emplois de solidarité).

Quel est le taux global de retour sur le marché de l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale (tous les bénéficiaires de l'aide sociale confondus, pas seulement ceux en EdS) ?

Selon le Rapport annuel 2024 de l'Hospice général (l'édition 2025 n'est pas encore disponible) : « En 2024, 7.3 % des dossiers d'aide sociale ont connu une (re)prise d'emploi et sont sortis du dispositif, contre 8.6 % en 2023 (-1.3 %). Cette diminution s'explique par la hausse globale des bénéficiaires (+8 % de dossiers sur l'année) cumulée à une légère baisse des sorties pour emploi. Ce phénomène s'inscrit dans un contexte socio-économique défavorable : le taux de chômage cantonal a progressé à 4.3 % en moyenne en 2024, contre 3.8 % à fin 2023.

En moyenne mensuelle, 1'030 personnes émergeant à l'aide sociale ont été accompagnées par le service d'insertion professionnelle de l'Hospice général en 2024, soit 104 de plus qu'en 2023. Parmi elles :

- 37 % ont retrouvé un emploi et quitté l'aide sociale ;
- 10 % sont sorties du dispositif pour d'autres motifs (autres prestations sociales, déménagement, etc.) ;
- 52 % poursuivent leur parcours d'insertion.

La durée moyenne du suivi par un conseiller d'insertion professionnelle s'établit à 16 mois. »

En espérant que ces éléments éclaireront utilement Mesdames et Messieurs les députés, je demeure à disposition et vous prie de recevoir, Madame la Secrétaire de la Commission de l'économie, mes salutations les meilleures.

Laurent Forestier

Secrétaire général adjoint chargé de l'emploi et de l'employabilité

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE)

Secrétariat général

Pl. de la Taconnerie 7

Case postale - 1211 Genève 3

Tél. +41 22 327 94 12

Mobile +41 79 240 83 67

www.ge.ch

laurent.forestier@etat.ge.ch

Code d'acheminement interne: A101E3/DEE