

Projet présenté par les députés:

M^{me} et MM. Pierre Weiss, Blaise Matthey, Gilles Desplanches, Jean-Michel Gros, Gabriel Barrillier, Jacques Jeannerat, Pierre Kunz, Claude Blanc, Stéphanie Ruegsegger, Patrick Schmied, Robert Iselin et Jacques Pagan

Date de dépôt: 4 mars 2003

Messagerie

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

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

Article 1

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

Chapitre III Stage professionnel d'insertion ou de réinsertion (nouvelle teneur)

Art. 22, al. 1, al. 2 et note Stage professionnel d'insertion ou de réinsertion (nouvelle teneur)

¹ L'autorité compétente propose aux jeunes chômeurs et aux chômeurs non qualifiés, ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales, un stage professionnel destiné à faciliter leur insertion ou leur réinsertion dans l'économie.

² Le stage doit permettre aux jeunes chômeurs et aux chômeurs non qualifiés de suivre une formation pratique ou de la compléter et d'accroître leur expérience.

Art. 24, al. 1, 1^{re} phrase (nouvelle teneur)

¹ Pour bénéficier du stage d'insertion ou de réinsertion, le jeune chômeur ou le chômeur non qualifié doit :

Art. 24, al. 1, lettre b (abrogée)**al. 1, lettre f (nouvelle)**

f) avoir fait un bilan de compétence et d'appétence.

Art. 26 Durée et limitation du droit au stage (nouvelle teneur)

¹ La durée du stage n'excédera pas 11 mois.

² Le stage professionnel de réinsertion n'est proposé qu'une seule fois au jeune chômeur ou au chômeur non qualifié.

Art. 27, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Pendant le stage, le jeune chômeur ou le chômeur non qualifié perçoit une indemnité réputée salaire au sens de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants.

² Le Conseil d'Etat fixe le montant de l'indemnité en tenant compte en particulier du niveau des qualifications professionnelles et de l'expérience du jeune chômeur ou du chômeur non qualifié.

Art. 30, al. 1 (nouvelle teneur)

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

Art. 32, al. 2, lettre d (nouvelle teneur)

d) être apte au placement et avoir fait un bilan de compétence et d'appétence ;

Art. 35, al. 3 (abrogé)

Art. 36, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Le Conseil d'Etat détermine le montant de la participation au salaire. Celle-ci est fixée en fonction de l'âge du chômeur ; en tout état de cause, elle ne pourra être inférieure à 20%, ni supérieure à 40% du salaire brut versé. Ce taux pourra être porté à 60% au cas où une formation est assurée.

Art. 40, al. 3 (nouvelle teneur)

³ L'indemnité est égale à la dernière indemnité de chômage ; elle ne peut cependant être inférieure à 3 300 F, ni supérieure à 4 500 F par mois à plein temps. Elle est versée en fonction du nombre de jours de travail.

Art. 42, al. 1, lettre d (nouvelle teneur)

d) être apte au placement et avoir fait un bilan de compétence et d'appétence ;

Art. 43 Durée (nouvelle teneur)

Les chômeurs remplissant les conditions des articles 41 et 42 peuvent bénéficier d'un emploi temporaire pour une durée de :

- a) 12 mois si le taux de chômage moyen annuel des cantons de Suisse romande est égal ou supérieur à 5% ;
- b) 9 mois si le taux de chômage moyen annuel des cantons de Suisse romande est égal ou supérieur à 4% ;
- c) 6 mois si le taux de chômage moyen annuel des cantons de Suisse romande est égal ou supérieur à 3% ;
- d) 3 mois si le taux de chômage moyen annuel des cantons de Suisse romande est égal ou supérieur à 2%.

Article 2

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi cantonale sur le chômage ne respecte pas les intentions du législateur : la voie subsidiaire, les emplois temporaires cantonaux (ETC), s'est faite voie principale, mais inefficace et majoritairement perçue comme telle par ses bénéficiaires, au surplus peu productive, donc fort coûteuse, et surtout facteur d'exclusion ; la voie principale, les allocations de retour en emploi (ARE), s'est *de facto* transformée en voie secondaire, voire négligée ; les stages de réinsertion (STARE) portent bien mal leur nom quand ils sont proposés à des jeunes qui n'ont jamais été insérés professionnellement. C'est ce que la première partie de l'exposé des motifs de ce projet de loi entend rappeler, et d'abondance, car il s'agit de convaincre que la législation actuelle est inadaptée, et pour le législateur, et pour ceux au nom et en faveur de qui elle entend agir.

Pourtant, malgré des constats scientifiques et officiels à certains égards accablants, et dans un essai de consensus politique, il n'est nullement question ici de faire du passé législatif table rase, en clair : de supprimer les ETC. Au contraire, compte tenu de la détresse liée au chômage de longue durée – la pire des exclusions sociales –, de la complexité aussi des processus de réinsertion, de l'évolution de la conjoncture cantonale et régionale, une adaptation de la législation en cause est nécessaire. C'est la ferme intention de notre projet qui constitue la deuxième partie du présent texte. Un projet qui représente une voie moyenne entre ceux qui entendraient souscrire à une action plus radicale et ceux qui espéreraient se satisfaire de modifications plus légères. Et qui est, en ce sens, un plancher au-dessous duquel les signataires n'entendent pas descendre.

C'est aussi un projet qui entend s'inscrire dans une réflexion plus large. La situation des chômeurs de longue durée mérite en effet une analyse et une action étatiques transversales. La plupart d'entre eux ont besoin d'une requalification professionnelle ; une part non négligeable peut sans autre prétendre retrouver une place sur le marché du travail, via des ARE dynamisées ou encore des STARE plus largement ouverts, voire, de façon subsidiaire, par le biais des ETC adaptés à la conjoncture ; certains relèvent davantage d'une gestion sociale personnalisée dont le revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) est considéré comme un fleuron.

Il n'entre toutefois pas dans nos intentions d'offrir ici d'emblée une solution d'adaptation coordonnée des autres législations concernées, car une approche interactive avec ce Grand Conseil et le Conseil d'Etat nous semble préférable ; nous nous réservons simplement d'y revenir ultérieurement, au cas où notre proposition ne contribuerait pas à ladite solution globale.

I. L'état des lieux

0. Préambule

Le pire des chômages est le chômage de longue durée (équivalant officiellement à une indemnisation de plus d'une année). Mais lorsque l'exclusion du marché du travail est prolongée de par la législation, le mal (du chômage) se transforme en faute (du législateur).

C'est précisément la situation que connaît Genève, où un chômeur sur dix¹ reste au moins trois ans dans une situation d'exclu, selon un rapport de la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Il peut même être indemnisé à ce titre jusqu'à cinq ans, avant de bénéficier des prestations de l'assistance sociale, ce qui est le sort de quinze chômeurs sur mille. Or, selon ce rapport, la législation socialement généreuse – qui caractérise bien souvent ce canton – porterait, en valeur médiane, 8,7% de la responsabilité du taux

¹ Commission d'évaluation des politiques publiques, *Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée, évaluation des mesures cantonales*, du 27 mars 2002, 57 p. + XIX p.

Selon ce rapport (p. 12), il apparaît que sur 100 chômeurs genevois, pour la période 1997-2000,

- 30 sont victimes du chômage de longue durée,
- 21 arrivent en fin de droit, soit au terme des 520 indemnités accordées par la législation fédérale en vigueur au moment de la rédaction du rapport,
- 10 – soit la moitié – « bénéficient » de mesures cantonales pouvant durer 12 mois, qui ont pour effet de reconstituer un délai-cadre permettant de toucher de nouvelles indemnités fédérales (chiffre calculé après élimination des indépendants qui représentent 7,4% des personnes de cette catégorie),
- 8 – soit 80% des « bénéficiaires » des dispositions cantonales – se réinscrivent au chômage au terme de cette période,
- 1,5 personne devient, après cinq ans, un client de l'Hospice général, où il touche les indemnités prévues par les barèmes de l'assistance sociale cantonale pour le RMCAS.

A noter que ces pourcentages sont légèrement supérieurs lorsqu'on part du nombre de chômeurs inscrits (voir CEPP, note 9, p. 12, *op. cit.*).

de chômage genevois. Partant, elle augmenterait ce dernier de 0,5%². En 2002, plus de 1000 chômeurs³ auraient ainsi eu droit à une autre situation, en clair : à un emploi !

Ajoutons que, si l'on convertissait les valeurs minimale et maximale de la part de responsabilité, mentionnée dans la note 2 (5,2% et 18,8%), des ETC, dans leur fonctionnement actuel, sur le taux de chômage genevois, la marge de diminution de ce dernier oscillerait entre 0,3% (près de 400 cas) et 1,1% (environ 1400 personnes), faisant de ce seul fait varier celui-ci, pour le mois considéré, entre 4,8% et 4%. L'exercice, on s'en rend rapidement compte, n'a rien d'académique.

² Le premier chiffre donné par la CEPP, qui se situe entre une estimation minimale de responsabilité de 5,2% et une autre, maximale, de 18,8%, résulte de l'addition de deux effets. « *Différentes hypothèses ont été émises pour essayer d'estimer la prolongation de la durée du chômage en relation avec l'emploi temporaire en vue de donner des ordres de grandeur. Selon les calculs effectués, l'évaluation de l'effet des emplois temporaires cantonaux (ETC) sur la durée et par conséquent sur le taux de chômage genevois s'échelonne entre un minimum de 1% et un maximum de 12,5% (note infrapaginale 33 : chiffres à titre purement indicatif – mode calcul : 1% : comparaison de la durée du chômage de l'ensemble des chômeurs genevois (soit 191 jours) avec celle des personnes n'ayant pas (ou pas encore) obtenu un emploi temporaire (soit 189 jours). 12,5% : comparaison de la durée du chômage des personnes qui ont été mises au bénéfice d'un emploi temporaire (216 jours) avec celles qui n'y ont pas eu droit (189 jours)* ». Source : *op. cit.*, p. 33.

A noter que, pour l'estimation de ces chiffres, la CEPP se base sur un rapport de l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE), *Evaluation de la politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée, étude statistique*, à paraître. Il est intéressant de signaler ici que le rapport rédigé par Yves Flückiger, directeur de l'OUE, et ses collaborateurs Augustin de Coulon et Anatole Vassiliev, *Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse*, sur mandat de l'Office cantonal de l'emploi, DEEE, un rapport rendu officiellement public le 19 mars 2002, ne fait mention que de la durée du chômage concernant les chômeurs genevois.

Et la CEPP d'ajouter : « *Il convient de tenir compte également des réinscriptions dues aux emplois temporaires cantonaux, qui entre 1998 et 2001 ont varié entre un minimum de 4,2% et un maximum de 6,3%. En additionnant ces deux effets, on obtient finalement un effet total sur le taux de chômage qui se situerait entre un minimum de 5,2% et un maximum de 18,8%. Après analyse des probabilités d'occurrence, la valeur médiane s'élève à 8,7%* » (p. 33).

Quant au deuxième chiffre, à savoir l'incidence des ETC sur le taux de chômage, relevons ici que la CEPP note que « *à titre purement indicatif, le taux de chômage genevois qui était de 5,1% à fin février 2002 se situerait probablement aux environs de 4,6% sans les emplois temporaires* » (p. 33).

³ Base : décembre 2002 – notre estimation selon les proportions évaluées par la CEPP.

1. Introduction

Car c'est peu dire qu'il y a là un effet pervers à corriger ; il y a une loi à modifier, une loi qui porte inscrite en elle *ab ovo* des appréciations erronées. Exemple de ces dernières : l'importance qu'auraient dû prendre les allocations de retour en emploi (ARE). Alors qu'elles ne concernent que 11% des bénéficiaires, le Grand Conseil avait imaginé qu'elles en toucheraient entre un tiers et deux tiers ! Or elles constituent un des trois dispositifs de réinsertion imaginés par le législateur⁴, aux côtés des stages de réinsertion (STARE) et des allocations de retour en emploi (ARE).

Aux appréciations erronées s'ajoute une divergence de fond entre le projet de loi tel qu'imaginé par le Conseil d'Etat et ce que le Grand Conseil en avait retenu, en l'espèce une durée de 6 mois des ETC proposée par le Conseil d'Etat, portée à 12 mois par le Grand Conseil.

« Et voilà pourquoi votre fille est muette. » Et voilà pourquoi, en partie du moins, la loi est inefficace à combattre le chômage de longue durée.

Comment mieux s'y prendre pour améliorer la situation des chômeurs ? Certainement pas en donnant une réponse simple à des mécanismes complexes impliquant des êtres fragilisés. Mais en leur apportant des corrections graduées, nuancées, évaluables et donc modifiables, prenant en considération des rapports d'experts, mais ne reculant pas devant une prise de responsabilité, souhaitant enfin une lecture et une étude dépourvues de réactions – excessivement – idéologiques, voire pavloviennes.

Telles sont les intentions de ce projet de loi qui mérite en un premier temps quelques mises en perspective circonstanciées ; elles passent par un rappel des réactions suscitées par la publication des deux rapports de l'OUE et de la CEPP et par le résumé de leurs principales conclusions, puis par des rappels statistiques sur le chômage et législatifs sur la législation en vigueur ; leur succéderont en un deuxième temps des commentaires sur les différentes modifications législatives soumises à l'attention de ce Grand Conseil par le présent projet de loi.

2. Controverse médiatique et réactions automatiques

La question du différentiel entre le taux de chômage genevois et le taux de chômage suisse suscite depuis plusieurs années des commentaires parfois acerbes, souvent gênés, toujours gênants.

⁴ Outre les prestations en cas d'incapacité passagère, totale ou partielle de travail (art. 8-21, J 2 20).

En février 2001, le Conseil économique et social (CES) se penchait sur la question en donnant à différents protagonistes, et notamment aux partenaires sociaux, l'occasion d'exprimer leurs points de vue⁵. Un hors-d'œuvre en quelque sorte.

La publication très attendue du rapport du directeur de l'Observatoire universitaire de l'emploi mandaté par le DEEE, le professeur Yves Flückiger, et de ses collaborateurs a suscité force explications et réactions⁶. Parmi ces explications : le haut niveau de qualifications exigé par les entreprises qui accentue un effet d'éviction dont pâtissent les moins bien formés, des entreprises qui rechignent au surplus à engager des chômeurs ; la plus forte propension des travailleurs locaux à s'inscrire au chômage ; une durée de chômage significativement plus élevée qu'ailleurs en Suisse, des parcours

⁵ *La lettre du CES*, Genève, n° 22, février 2001, 19 p.

⁶ Pour les médias écrits, retenons (liste non exhaustive):

« Un rapport explique pourquoi Genève a le plus haut taux de chômage de Suisse », in *Le Temps*, 19 mars 2002 ; « Lutte contre le chômage à Genève : la gauche défend l'emploi temporaire », in *Le Temps*, 4 avril 2002 ;

« Les chômeurs genevois sont confrontés à une vive concurrence », in *Le Temps*, 25 avril 2002 ;

« Chômage : voici le rapport tant attendu », in *Tribune de Genève*, 19 mars 2002 ;

« Pour la droite, Genève gâte trop ses chômeurs », in *Tribune de Genève*, 19 mars 2002 ;

« Lamprecht veut plus de rigueur », in *Tribune de Genève*, 20 mars 2002 ;

« Le rapport Flückiger fait trembler les syndicats », in *Tribune de Genève*, 26 mars 2002 ;

« Emplois temporaires : parole à ceux qui les occupent », in *Tribune de Genève*, 12 avril 2002 ;

« Faut-il abolir le filet social des emplois temporaires », in *Tribune de Genève*, 13-14 avril 2002 ;

« Emplois temporaires : 30% de succès ! », in *Tribune de Genève*, 13-14 avril 2002 ;

« L'Uni se penche sur les causes du chômage à Genève », in *Le Courrier*, 20 mars 2002 ;

« Chômage : quelle lecture ? », in *Le Courrier*, 20 mars 2002 ;

« Front syndical pour sauvegarder les droits des chômeurs », in *Le Courrier*, 26 mars 2002 ;

« Sortir du chômage est plus difficile à Genève qu'ailleurs. Pourquoi ? », in *Entreprise romande*, 22 mars 2002 ;

« Lois sur le chômage : s'adapter ou exclure », in *Entreprise romande*, 29 mars 2002 ;

« Pourquoi tant de chômage à Genève ? », in *CapGenève*, le magazine de la Chambre de commerce et d'industrie de Genève (CCIG), n° 10, mars 2002, pp. 26-27 ;

« Taux de chômage à Genève : cessons de nier l'évidence », in *CCIGinfo*, bulletin de la CCIG, 27 mars 2002.

professionnels plus « chahutés », ce qui se traduit par davantage d'aller et retour entre le travail et sa recherche.

Et le chercheur de mettre le doigt sur ce qu'il n'hésite pas à qualifier, dans une interview, de « *cœur du problème* », à savoir « *la forte proportion de chômeurs de longue durée issus de l'administration publique, quasiment le double des autres cantons* ». « *En fait, elle illustre ce qui semble un peu le cœur du problème. Il s'agit pour l'essentiel des personnes qui, après 24 mois d'indemnités fédérales, ont bénéficié de 12 mois d'occupation temporaire cantonale. Elles sont alors considérées comme issues du service public. Ce qui est inquiétant, c'est que leur durée de chômage particulièrement longue démontre que ces emplois temporaires ne remplissent pas leur fonction de réinsertion. Notre étude met ici le doigt sur un point particulièrement délicat de la politique de l'emploi à Genève* »⁷.

Pour ajouter : « *Dans la dernière révision de la loi cantonale sur le chômage, les emplois temporaires auraient dû être une mesure subsidiaire. Il aurait fallu utiliser en priorité deux autres politiques de réinsertion, qui sont les stages de réinsertion en emploi (STARE) et les allocations de retour en emploi (ARE). Or c'est le contraire qui a été appliqué. A l'avenir, il faudrait réfléchir à ces autres mesures* »⁸. C'est précisément ce que tente ce projet de loi.

3. Deux rapports diversement critiques

Aux commentaires que suscita la recherche de l'OUE, et dont les titres seuls – *nomina sunt omnia* – suffisent à indiquer la capacité à engendrer des réactions de blocage, notamment du côté des milieux syndicaux et de gauche, il convient d'ajouter les contributions médiatiques, moins nombreuses, engendrées par le rapport à certains égards plus critique de la CEPP⁹.

Rappelons-en les résultats essentiels.

⁷ *CapGenève*, numéro cité, p. 26.

⁸ *CapGenève*, numéro cité, p. 26.

⁹ « Chômage : le rapport qui dénonce l'échec genevois. Les emplois temporaires destinés aux chômeurs agissent à effet contraire », et « La perversité du filet social genevois », in *L'Agefi*, 19 mars 2002 ;

« L'Office de l'emploi sévèrement critiqué », in *Tribune de Genève*, 16 avril 2002 ;

« Les emplois temporaires sont bel et bien la cause du fort taux de chômage à Genève », in *Le Temps*, 16 avril 2002.

3.1. Le rapport de l'OUE sur mandat du DEEE

Publié après avoir fait l'objet d'une fuite médiatique¹⁰, après un très long examen de son contenu par son mandataire, le DEEE, le rapport de l'OUE¹¹ examine des données remontant à 1977 – date d'introduction de l'assurance chômage obligatoire – et s'arrêtant en 2000. Ses rédacteurs résument en trente points sur quinze pages le problème qui leur a été soumis. En voici les éléments principaux, suivis de quelques commentaires.

3.1.1. Les constats intéressants de l'OUE

Depuis 1977, bon an, mal an, Genève se distingue de la Suisse par un taux en moyenne double en matière de chômage, en raison de facteurs structurels « liés aux spécificités de l'économie cantonale en termes de comportement de la population active, de niveau de qualification ou de structure des activités économiques »¹², et « nonobstant les changements institutionnels »¹³ (législatifs). Ils soulignent qu'« il est évident que si ces programmes d'emplois temporaires mis en place par le canton de Genève sont susceptibles de prolonger la durée du chômage et d'accroître par ce biais le taux de Genève, ils ne peuvent à eux seuls justifier la totalité de l'écart observé »¹⁴. Les auteurs notent que ces mesures n'ont en effet été introduites qu'en 1983, alors que les différences d'avec la Suisse étaient déjà observables, ce qui n'est au demeurant nié par personne.

D'autre part, le taux du chômage incompressible à Genève a eu tendance à s'accroître au cours de la période considérée (1,6% au début, 3,8% en 2000 alors qu'en Suisse les pourcentages respectifs sont de 0,8% et 2%), malgré l'introduction des mesures actives fédérales, impliquant le déplacement de chômeurs dans la catégorie des demandeurs d'emploi non-chômeurs. L'augmentation de la proportion de main-d'œuvre étrangère établie au bénéfice d'un permis C et, dans une moindre mesure, de la main-d'œuvre

¹⁰ Une fuite a en effet permis à la Radio suisse romande de rendre compte de manière rapide sur le rapport de l'OUE le 18 mars 2002.

¹¹ Yves Flückiger, Augustin de Coulon et Anatole Vassiliev, « Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse », synthèse du mandat du DEEE, Observatoire universitaire de l'emploi (OUE), Genève, 24 p, 2001.

¹² *Op. cit.*, p. 2.

¹³ *Op. cit.*, p. 3.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 2. Ces soulignements en gras et les suivants sont repris tels quels du rapport de l'OUE.

On rappellera ici que le taux de chômage est le produit du taux d'inscription au chômage par sa durée. Deux taux de chômage identiques peuvent avoir des composantes différentes en termes d'inscription et de durée.

saisonnaire, voire de la main-d'œuvre féminine, a aussi contribué à augmenter le taux de chômage, compte tenu de leur plus faible niveau de qualification et de leur présence dans des secteurs plus sensibles à la conjoncture.

Un point important de cette recherche est la mise en évidence d'un comportement évolutif face au chômage et distinguant les chômeurs genevois de ceux du reste de la Suisse. C'est ainsi que, *primo*, au début des années 90, 34% des personnes y ayant droit s'inscrivaient au chômage dans l'ensemble du pays ; en 1996, ce pourcentage avait passé à 66%. Peut-être en raison d'une perception différente du chômage, notent les auteurs, peut-être aussi en raison d'une information plus efficace. *Secundo*, le taux d'inscription à Genève a été supérieur au reste du pays d'« environ 30% »¹⁵, rendant le chômage « plus visible à Genève ». **« Le comportement d'inscription des chômeurs exerce une influence significative et importante sur le chômage cantonal. En l'occurrence, on constate qu'une hausse de 1% du taux d'inscription se traduit par un accroissement de 0,17% du taux de chômage cantonal. A titre d'illustration, cela signifie qu'à la fin des années 90, la disparité de comportement d'inscription des personnes sans emploi entre Genève et la Suisse permet d'expliquer à elle seule une différence du taux de chômage de l'ordre de 0,3 point. En d'autres termes, si la population active genevoise manifestait la même attitude face au chômage que le reste de la population suisse, la différence entre le taux de chômage genevois et suisse aurait pu diminuer, à la fin des années 90, de 2% à 1,7%.** On notera ici que cet effet, quoique important et souligné à juste titre par les chercheurs, l'est moins que l'effet des ETC, relevé par l'OUE et calculé par la CEPP¹⁶.

Non seulement le taux d'inscription est plus élevé à Genève, mais aussi la durée du chômage distingue ce canton du reste de la Suisse, y compris de Bâle-Ville, un canton proche à certains égards (urbain et frontalier) : 191 jours à Genève, 128 en Suisse, 122 à Bâle-Ville ! Ce taux d'inscription est aussi plus élevé en période de mauvaise conjoncture. Toutefois, pour les auteurs, le taux d'inscription, quoique plus élevé, est moins important dans l'explication des différences entre Genève et la Suisse que les différences dans la durée du chômage résultant du fait que les taux de sortie sont plus faibles dans ce canton que dans le reste du pays, notamment en période de reprise économique. Ce phénomène pénalise notamment les chômeurs peu ou pas qualifiés qui font l'objet d'une concurrence accrue de travailleurs étrangers ou venant du reste du pays.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 5.

¹⁶ CEPP, *op. cit.*, p. 33.

Qui plus est, le pourcentage de personnes revenant sur le marché du travail après une interruption est très largement supérieur dans la ville du bout du lac : 14,1% à Genève contre 2,7% à Bâle-Ville.

« Une autre différence frappante concerne le pourcentage de personnes issues du secteur de l'administration publique (au chômage) qui est nettement supérieur à Genève (4,8%) qu'il ne l'est à Bâle-Ville (1,6%). Cette différence est en soi suffisamment importante pour justifier l'investigation plus précise menée dans le cadre de ce mandat »¹⁷. A tel point que la durée du chômage des personnes ayant transité par l'administration publique est supérieure, à Genève, à celle des autres chômeurs genevois, alors que l'inverse est vrai à Bâle-Ville ! « Ces observations sont suffisantes pour se rendre à l'évidence : la population des chômeurs issue de l'administration publique regroupe des individus fragilisés et des chômeurs ayant bénéficié, à Genève en tous les cas, d'un emploi cantonal qui leur a permis d'ouvrir, dans un délai de douze mois, un nouveau droit à des indemnités fédérales »¹⁸.

Fouillant davantage la question de la responsabilité des ETC par des comparaisons avec le cas de Bâle-Ville, les auteurs en concluent que « **les emplois temporaires cantonaux ne permettent pas de réinsérer plus rapidement les personnes dans un emploi sur le marché du travail, mais (reviennent) à prolonger la durée de leur chômage.** Sachant que Genève se distingue nettement du canton de Bâle-Ville, notamment du point de vue de cette variable particulière, **il est fort probable que ce système soit à l'origine en partie des différences observées entre les deux cantons.** Ce résultat est en soi relativement prévisible quand on sait que les participants à ces programmes sont recrutés parmi les chômeurs considérés comme difficiles à placer. De ce point de vue, **Genève est doublement pénalisé : d'une part en raison d'une proportion plus élevée de personnes issues de l'administration publique et, d'autre part, parce que l'effet lié à cette variable est nettement plus négatif à Genève qu'ailleurs** »¹⁹. Même si les ETC ne suffisent pas à créer la différence d'avec Bâle-Ville, ils y contribuent significativement.

Le rapport de l'OUE rappelle aussi, sans surprise, que l'âge et un faible niveau de qualification influent sur la probabilité de se retrouver au chômage. On relèvera que ce dernier désavantage est généralement établi à partir du seul niveau formel, mesuré par les diplômes et certificats, et non à partir des savoirs et compétences réelles.

¹⁷ OUE, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 9.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 12.

En outre, « *les personnes qui retournent dans la vie active après une interruption de carrière mettent plus de temps à retrouver un emploi* »²⁰, en raison d'une dépréciation de leur capital humain fait de leurs connaissances et de leurs savoir-faire, sans même évoquer la qualité de cette réinsertion (salaire, durée). Et les auteurs de noter, inquiets, que sur ce point « *le canton de Genève se trouve pénalisé, en terme de durée du chômage, par un double effet cumulatif* » : une proportion plus élevée d'essais de retour en emploi, un effet moindre de cette variable sur la probabilité de sortie du chômage à Genève que dans le reste de la Suisse.

Un effet d'hystérésis – ou de mémoire – a aussi été mis en évidence. « *Il provient simplement du fait que les personnes qui tombent au chômage perdent progressivement leurs qualifications et leur savoir-faire, ce qui réduit leur chance de retrouver un travail et accroît le chômage structurel qui affectait déjà l'économie en question* »²¹. On ne peut que souligner ici l'importance prise par cette remarque sinon dans la genèse, du moins dans la justification du présent projet de loi, qui vise précisément à éviter le maintien au chômage de personnes qui en deviennent, généralement contre leur gré, les victimes. Et les auteurs d'évoquer à ce propos un effet de stigmatisation : « *L'analyse empirique nous a permis également de constater que la probabilité de retrouver un emploi diminue assez significativement à Genève, comme dans le reste du pays, au fur et à mesure que la durée du chômage se prolonge, ce qui confirme l'existence d'un effet de stigmatisation des chômeurs de longue durée. Cette probabilité de sortie vers l'emploi augmente cependant très fortement à l'approche de la fin des indemnités fédérales, ce qui témoigne du fait que le salaire de réserve des personnes dépourvues du travail a tendance à diminuer très fortement lorsque la fin des indemnités de chômage se profile, incitant les chômeurs à accepter des emplois qu'ils auraient sans doute refusés auparavant compte tenu des conditions de salaire qui leur sont proposées. Pour les personnes qui n'ont pas trouvé d'emploi après la fin de leurs indemnités, le taux de réinsertion tombe à des niveaux très bas ce que confirme le processus de stigmatisation lié à la durée du chômage. Ce résultat (...) permet de fournir une explication convaincante au phénomène d'hystérésis* »²². CQFD.

²⁰ *Op. cit.*, p. 10.

²¹ *Op. cit.*, p. 7. Cette remarque est une autre confirmation de la thèse défendue et prouvée par le professeur George Sheldon, de l'Université de Bâle, dans ses nombreuses recherches consacrées à ce thème. Voir la bibliographie de l'étude de la CEPP à cet égard, et notamment «Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1900-1999», Seco, 5 mai 2000.

²² *Op. cit.*, p. 11.

3.1.2. OUE : en résumé...

... de notre résumé de leur résumé :

Les ETC ne sont certes pas le seul facteur explicatif des différences entre les taux de chômage genevois et suisse mis en évidence par les chercheurs de l'OUE, mais Genève se caractérise

- par un chômage incompressible augmentant plus fortement qu'en Suisse,
- par des taux d'inscription au chômage plus élevés et surtout
- par une durée plus élevée, ainsi que
- par des retours en emploi de chômeurs plus nombreux et, partant, plus problématiques du fait même de la durée de leur chômage liée aux plus faibles qualifications des chômeurs concernés, et enfin
- par des ETC peu efficaces.

Cet inquiétant panorama se traduit conceptuellement par les deux effets suivants:

- une stigmatisation des chômeurs sur le marché du travail par les employeurs face à des concurrents plus aptes ;
- une hystérésis du phénomène, qui fait que la longueur du chômage peut être qualifiée de circonstance aggravante de la faute (à savoir le système des EC tel que conçu et surtout mis en œuvre).

3.2.1. Les constats accablants de la CEPP

Près de cinq ans après la mise en œuvre du dispositif cantonal – la loi lui imposant de procéder à une évaluation deux ans après son entrée en vigueur –, la CEPP fait le sévère constat suivant²³: « *Les résultats montrent que les objectifs de la réforme n'ont pas été atteints* »²⁴.

S'ajoutant à des remarques sur le fonctionnement, à améliorer, de l'Office cantonal de l'emploi (OCE), les deux principaux axes de conclusion de la recherche à laquelle s'est livrée la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) concernent les ARE et les ETC.

Point commun avec l'OUE, le rapport de la CEPP a aussi fait l'objet d'une fuite parue, elle, dans *l'Agefi*... Point de divergence formelle : la CEPP

²³ Un constat qui ne manque pas de trancher sur le côté nettement moins affirmatif ou plus balancé du rapport de l'OUE. Rappelons que la CEPP est une commission autonome, entièrement libre de ses appréciations.

²⁴ CEPP, *op. cit.*, L'essentiel en bref, deuxième page.

se fait, à teneur de notre analyse, nettement plus incisive dans ses commentaires ; elle livre au surplus vingt suggestions pour prévenir le chômage de longue durée, renforcer l'utilisation des ARE et faire des ETC un outil réel de réinsertion. Précisions.

- L'ARE est une mesure efficace pour les chômeurs qui réussissent à l'obtenir, et souvent une mesure nécessaire aux yeux des employeurs réticents à engager un chômeur de longue durée. Parmi ses rares bénéficiaires, en légère augmentation (11% des chômeurs en moyenne entre 1998 et 2000, 7% en 1998, 13% en 2000), qui sont en fait les chômeurs ayant le potentiel de réinsertion le plus élevé, près de 70% sont en mesure de se réinsérer professionnellement. Les ARE comportent des effets d'aubaine pour le tiers des employeurs qui auraient de toute façon engagé la personne à des conditions semblables, même sans ARE. Les entreprises s'en disent très satisfaites et les bénéficiaires les apprécient dans leur très grande majorité.

On rappellera que le Grand Conseil avait imaginé que 33% des chômeurs au minimum²⁵ – et jusqu'à 66% au maximum – en fin du premier droit fédéral en profiteraient. L'échec, patent, est dû à diverses raisons : prospection insuffisante, notamment en direction des grandes entreprises ; inadéquation entre postes proposés et compétences disponibles ; tiédeur des partenaires sociaux ; attrait financier plus grand des ETC²⁶ que des ARE, bien que les salaires des ARE soient plus élevés que les ETC !²⁷

Il en découle que le sens de l'article 39, J 2 20, est fondamentalement altéré.

- L'ETC « a tendance à prolonger la durée du chômage des personnes qui en bénéficient et son efficacité en termes de réinsertion est faible ». Mesure la plus couramment appliquée (84% entre 1998 et 2000), « l'ETC ne peut pas être considérée comme une mesure de lutte contre le chômage de longue durée, même si les bénéficiaires disposent d'un jour de libre

²⁵ Il s'agit là de l'estimation « la plus prudente » du Grand Conseil pour calculer la coût des mesures cantonales. CEPP, *op. cit.*, p. 14., citant le rapport de la commission de l'économie du Grand Conseil, 13 mai 1997, p. 14. Voir *infra* partie 5, pp. 25 et sq., et notamment pp. 27-28.

²⁶ 3300 francs à 4500 francs pour quatre jours d'occupation hebdomadaire, soit entre 4125 francs et 5625 francs en équivalent plein temps

²⁷ Deux tiers des salaires bruts mensuels, fixés conformément aux usages ou aux conventions collectives, sont supérieurs à 4000 francs et 20% excèdent 6000 francs, CEPP, *op. cit.*, p.22. Ces salaires sont toutefois généralement inférieurs aux salaires d'avant le chômage.

par semaine pour les recherches de travail²⁸. La perspective d'ouvrir un nouveau droit aux indemnités fédérales prédomine, contrairement à Bâle ou à Zurich où la mesure est davantage ciblée en vue d'une réinsertion, les bénéficiaires étant sélectionnés dans cette optique »²⁹.

- Six mois après la fin de l'ETC, 36% des chômeurs sont réinsérés, et environ 50% deux ans après. Mais seul un tiers de ces derniers jugent l'ETC important ou très important pour leur réinsertion. « Ainsi, on peut dire que, parmi tous les emplois temporaires attribués, moins de 20% ont eu un effet de réinsertion »³⁰, dont ils n'ont toutefois pas réduit les chances d'issue favorable à long terme, sans les avoir améliorés pour autant ! Qui pis est, 57% des sondés ayant bénéficié d'ETC jugent d'une efficacité nulle ou très faible cette mesure pour l'obtention d'un nouveau poste.
- C'est ainsi que, trois ans après leur arrivée en fin de droit, 55% des chômeurs genevois ont retrouvé un emploi, qu'ils aient bénéficié ou non d'un ETC.
- L'ETC « relève plutôt du traitement social du chômage »³¹, en évitant aux bénéficiaires de devoir faire face au RMCAS caractérisé par des critères d'admission plus stricts et une mise à disposition de ressources plus limitée. Ce qui se serait toutefois traduit par l'Etat par une économie de 13 millions de francs³². 53% des bénéficiaires se seraient inscrits au RMCAS en l'absence d'ETC.
- L'ETC se substitue partiellement à des postes dans l'administration publique et des associations non lucratives, avec une productivité faible, évaluée à 34% par place de travail. Ce qui porte, selon nos calculs, le coût du poste de travail, en 2000, à 121 951 francs (50 millions de francs pour 1210 bénéficiaires occupant l'équivalent de 410 postes à pleine productivité)³³. Soit plus que le coût normal moyen d'un poste étatique.

²⁸ Une possibilité que la CEPP considère comme peu voire pas utilisée, ni ne faisant l'objet de conseils en ce sens par les conseillers en placement. CEPP, *op. cit.*, p. 37. Ces derniers ne connaissent pas davantage la possibilité d'attribuer des formations aux bénéficiaires de mesures cantonales. CEPP, *op. cit.*, p. 38.

²⁹ CEPP, *ibid.*

³⁰ *Ibid.*, L'essentiel en bref, deuxième page

³¹ *Ibid.*, p. 38.

³² *Ibid.*, p. 29.

³³ *Ibid.*, p. 29. Il s'agit de 250 postes dans l'administration cantonale, 60 au service des communes, essentiellement de la Ville, 100 postes dans des associations ou des fondations à but non lucrative.

- Enfin, l’ETC est considéré par les conseillers de l’OCE comme une occupation alimentaire³⁴ et les emplois offerts comme peu qualifiants. Les salaires offerts attirent les titulaires de basses rémunérations, et écartent les autres³⁵.

3.2.2. Retour sur quelques éléments factuels et analyses de la CEPP

Le coût des 1298 mesures cantonales³⁶ (1057 ETC, 174 ARE, 67 STARE) offertes en 2000 (2062 en 1999, 1824 en 1998, 1150 en 1997) a été de 57 millions de francs (70 en 1999, 53 en 1998, 54 en 1997)³⁷.

Le coût par ARE en 1999 a été de 1020 francs, alors que le coût par ETC (STARE compris) s’est élevé à 3600 francs, plus du triple. Selon l’OCE, les économies réalisées grâce aux ARE ont été de 10 millions de francs³⁸. Un retour plus systématique aux ARE aurait donc diminué les dépenses de l’Etat. A noter ici que la remarque de la CEPP sur le fait que les ETC permettent des économies indirectes à l’Etat en occupant des postes qu’il aurait dû de toute façon pourvoir est peu pertinente, en raison du coût réel des ETC compte tenu de leur faible productivité calculée par cette même CEPP³⁹; la « repourvue » de la totalité desdits postes par une main-d’œuvre de non-chômeurs aurait même coûté moins cher.

Les ETC bâlois et zurichois sont, sauf exception, limités à six mois. Au surplus, « *aussi bien à Zurich qu’à Bâle, le système vient de changer dans le sens d’un durcissement. Les fins de droit ne peuvent plus obtenir un emploi temporaire ou un programme collectif d’occupation, tant qu’ils ne sont pas inscrits à l’assistance sociale. Le revenu et la fortune du ménage conditionnent donc le droit aux prestations* »⁴⁰. Ils sont aussi un recours plus rare : alors qu’à Genève, la part des personnes ayant bénéficié d’un ETC est de 36,1% en 1998 dans la population concernée (auxquelles il faut ajouter 11% d’ARE, soit une moitié de ladite population), cette part n’est que de 8,5% à Zurich et de 9,1% à Bâle, dans le cadre des prestations de l’assistance sociale. Quant au canton de Vaud, le RMR (revenu minimum de réinsertion) est aussi limité à six mois, et les emplois temporaires visant à recréer un nouveau droit sont réservés aux chômeurs de plus de 50 ans.

³⁴ *Ibid.*, p. 37.

³⁵ *Ibid.*, p. 38.

³⁶ Sans compter les prestations en cas d’incapacité passagère, totale ou partielle.

³⁷ Voir note 77 *infra* pour les coûts pour les années 2001 à 2003.

³⁸ *Ibid.*, p. 16.

³⁹ Cf. *supra* le pénultième paragraphe de 3.2.1.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 17.

Pourquoi la réinsertion n'est-elle pas plus rapide? A l'issue de ses analyses, la CEPP se pose cette question de fond. Si 50% des personnes au chômage bénéficiant des ETC ont retrouvé du travail 36 mois après leur arrivée en fin de droit, «*pourquoi n'ont-elles pas été placées plus précocement?*»⁴¹. La multiplicité et la complexité des facteurs est relevée. Faute d'une analyse de tous les cas, certaines hypothèses sont avancées qui ne manquent pas d'audace. Les exigences des chômeurs quant aux conditions de travail, leur souhait d'utilisation jusqu'au bout de leurs droits acquis et, partant, des indemnités qui leur sont liées, une faible pression à reprendre un emploi dans des délais courts, compte tenu du système cantonal, les réticences des employeurs face aux chômeurs, l'attribution par l'administration des mesures actives du marché du travail (MMT) de façon prioritaire aux chômeurs ayant le plus de chances de se sortir de leur situation, la moindre efficacité de l'OCE à Genève que dans d'autres villes prises en compte, sont autant de pistes intrigantes, mais «*malheureusement, il est extrêmement difficile de déterminer la pertinence et le poids exact de ces différents facteurs dont la plupart sont d'ordre culturel*»⁴².

Le constat est sans appel, sinon à l'action et au courage, hors dogme⁴³. Enfin!

⁴¹ *Op. cit.*, p. 39.

⁴² *Op. cit.*, p. 32.

⁴³ On rappellera encore ici que la CEPP avait publié en septembre 1998 une première étude consacrée à ce thème, *Les chômeurs en fin de droit, évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire*, 55 p. + XV p. dont la lecture synoptique avec le présent rapport témoigne d'une dégradation de la situation avec le temps ou d'une sévérité plus grande de la CEPP.

- S'interrogeant déjà sur l'efficacité du dispositif genevois des Emplois Temporaires (ET) qui faisait d'une pierre plusieurs coups (remplacer les anciennes indemnités cantonales de chômage, permettre au chômeur de retrouver un environnement professionnel lui redonnant confiance, favoriser sa réinsertion professionnelle, le faire bénéficier à nouveau d'indemnités fédérales),
- notant une aggravation de la situation sur le front de l'emploi,
- enregistrant les modifications de la législation fédérale et leurs conséquences sur la législation cantonale ainsi que l'utilisation des ET en tant que main-d'œuvre d'appoint par l'administration cantonale,
- soulignant que l'âge avancé et le manque de qualifications du chômeur constituent des obstacles à sa réinsertion sur le marché du travail, mais que la population au chômage diminue fortement au fil des étapes du chômage (premières indemnités fédérales, ET cantonaux, deuxièmes indemnités fédérales, RMCAS) mais que néanmoins plus d'un bénéficiaire sur dix des ET finit par demander le RMCAS,

4. Indications statistiques

A ce stade, quelques rappels sur l'évolution et l'importance du chômage à l'étranger, en Suisse et à Genève s'imposent.

4.1. Situation à la fin de 2002

A la fin de décembre 2002, 129'809 chômeurs indemnisés (183 262 demandeurs d'emploi) étaient inscrits aux offices suisses du travail, soit un taux de chômage de 3,6%, reflétant une augmentation de 1,9%, en 2001, à 2,8%, en 2002, du taux de chômage annuel moyen. Dans cette statistique, Genève se caractérise par une première place, avec 12 814 chômeurs indemnisés, soit un taux de 6,2%, quasiment le double du taux suisse, distançant largement le Tessin (4,8%) et les autres cantons romands qui font tous partie, à l'exception de Fribourg, des mauvais élèves de la classe de l'emploi ; en moyenne annuelle, Genève passe de 4,2%, en 2001, à 5,4%, en 2002⁴⁴.

Il faut toutefois se garder d'une illusion statistique. Si le taux de chômage était calculé non par rapport à la population active résidante, mais par rapport

la CEPP constate que :

1. le chômage incompressible reste stable,
2. Genève est le canton qui offre le plus d'ET dans ses administrations,
3. 85% des bénéficiaires en sont satisfaits *lato sensu* mais la moitié seulement lui reconnaît une utilité en vue d'une réinsertion professionnelle et seul un cinquième retrouve effectivement un travail à leur issue,
4. ce point est à relier au peu de préoccupations parmi les services de l'administration pour la réinsertion des bénéficiaires d'ET et à l'absence de soutien de la part de l'OCE une fois l'ET trouvé.

Bref, « *les résultats de l'évaluation sont décevants si l'on se réfère à l'aspect « réinsertion professionnelle » (p. IV – L'essentiel en bref), même si « la CEPP juge que l'objectif « redonner confiance » est pleinement atteint. Il en est de même pour la reconduction des droits aux indemnités fédérales ».*

Et la CEPP de suggérer en conclusion :

1. une prise en charge cohérente du chômeur,
2. une majeure implication des services bénéficiaires pour augmenter les chances de réinsertion,
3. la définition d'un concept de placement,
4. une dotation en personnel adéquate pour l'OCE.

⁴⁴ Seco, *Chômage : décembre 2002, moyenne de l'année 2002*, Communiqué de presse, 8 janvier 2003, Berne.

à la population active, le taux de chômage genevois serait d'environ 5%. Mais même dans ce cas, ce chiffre reste supérieur à la moyenne suisse !

4.2. Comparaisons internationales

La situation et l'évolution du chômage en Suisse et à Genève doivent d'abord faire l'objet d'une mise en perspective internationale.

Dans cette optique, et selon un résumé officiel valant pour 2001⁴⁵, « *le marché suisse du travail est très performant. Le taux d'activité (67,8%) est l'un des plus élevés en Europe (56,1%) en raison, d'une part, d'une forte participation des femmes à la vie active (58,8% en Suisse contre 47,1% en Europe) et, d'autre part, d'une entrée précoce (67,8% pour le groupe des travailleurs de 15 à 24 ans contre 47,2%) et d'une sortie tardive du marché du travail (75,2% pour le groupe des 50-64 ans contre 53,9%).*

*Le travail à temps partiel est nettement plus développé en Suisse (30,7%) que dans la majorité des autres pays européens (18,0% en moyenne)*⁴⁶.

*Dans le même temps, le chômage se situe en Suisse bien en dessous (2,5% en 2001) de la moitié du niveau constaté dans l'Union européenne (7,3%)*⁴⁷.

Les durées hebdomadaires de travail des salariés à plein temps sont élevées en Suisse (41,7 heures contre 40,1 heures dans l'UE), mais les salaires le sont également (3100 € en 1998, alors que la moyenne européenne se situe dans la tranche allant de 2000 à 2500 €). (...) Le marché du travail suisse partage à cet égard bien des caractéristiques avec ceux des pays nordiques »⁴⁸.

Le rapport souligne plus loin que, « *en général, ce sont les jeunes qui sont le plus touchés par le chômage dans les pays industrialisés. Cependant, la différence entre les taux de sans-emploi chez les jeunes et les taux de sans-emploi nationaux est plus ou moins marquée selon les pays. L'écart est très faible en Allemagne (0%), en Autriche (2%) et en Suisse (3,1%), pays qui*

⁴⁵ Office fédéral de la statistique, « Le marché suisse du travail en comparaison internationale », *Sake-News*, n° 15/2002, Neuchâtel. Les pourcentages entre parenthèses ont été repris ou calculés à partir des tableaux accompagnant le texte par le rédacteur du présent projet de loi.

⁴⁶ A l'exception des Pays-Bas qui occupent la première place, avec un taux de 42,2%.

⁴⁷ Selon les dernières statistiques d'Eurostat valables pour 2002, le taux moyen de chômage pour l'UE est remonté à 7,7%, soit 11,7 millions de personnes ; seuls le Luxembourg (2,6%) et les Pays-Bas (2,9%) connaissent un taux inférieur à celui de la Suisse.

⁴⁸ Office fédéral de la statistique, *op. cit.*, p. 1.

disposent tous d'un système de formation dual bien aménagé et fortement orienté vers les besoins du marché du travail »⁴⁹.

A noter encore que les régions voisines de la Suisse offrent « *des taux de sans-emploi semblables aux régions linguistiques correspondantes de la Suisse et font partie, dans leurs pays respectifs, des territoires les plus forts sur le plan économique* »⁵⁰.

Plus central par rapport à l'objet de projet de loi : la part des chômeurs de longue durée n'était que de 29,9% en Suisse en 2001, alors que, dans l'Union européenne, la moyenne s'établissait à 44,4%, avec un minimum de 10,1% en Norvège et un maximum de 62,9% en Italie ! « *Les parts les plus élevées de chômeurs de longue durée sont observées en général dans les pays présentant les plus hauts niveaux de chômage. La Finlande constitue une exception à cette règle (...)* ».

4.3. Le chômage de longue durée en Suisse

Les données helvétiques les plus récentes du taux de chômage de longue durée, valables pour décembre 2002, précisent que, alors que le nombre de ces chômeurs indemnisés s'établit à 17 475 (total des chômeurs = 129 809, total des demandeurs d'emploi = 183 262), leur part a chuté en moyenne suisse à 13,5%⁵¹ ; à relever que, selon cette base, le pourcentage des chômeurs de longue durée était de 15,7% en 2001 et de 20,1% en 2000. Cette évolution peut être considérée comme le reflet, au moins partiel, d'une amélioration de l'efficacité des mesures actives (MMT) de remise des demandeurs d'emploi sur le marché du travail⁵².

On notera aussi que la proportion des chômeurs de longue durée est quasiment double en Suisse romande et au Tessin (18,5%) de ce qu'elle est en Suisse alémanique (10,7%).

⁴⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁵¹ Seco, « La situation sur le marché du travail », documentation de presse (mensuelle), 20 janvier 2003, Berne, pp. 4-5, tableau 1a, p. 8, et surtout graphiques p.15 et tableau 7, p. 21.

⁵² *Ibid.*, p. 13.

A cet égard, les deux tiers des 53 453 demandeurs d'emploi non-chômeurs étaient au bénéfice d'une MMT, soit 8783 cas de mesures fédérales d'emploi temporaire, 2444 cas de mesures de perfectionnement ou de reconversion et 24 322 cas de gain intermédiaire.

L'âge joue un rôle important, leur proportion passant de 4,7% pour les travailleurs de moins de 25 ans à 13,3% pour les 25-49 ans et 22,7% pour les 50 ans et plus.

En revanche, on n'enregistre presque pas de différences selon le sexe, et à peine plus selon la nationalité, entre la population des chômeurs et celle des chômeurs de longue durée.

4.4. Le chômage de longue durée à Genève

La situation genevoise à fin décembre 2002 est nettement plus préoccupante. Sur les 12 814 chômeurs indemnisés, on comptait 3757 personnes figurant depuis plus d'une année dans les registres de l'Office cantonal de l'emploi, soit une proportion de 29,3%⁵³, plus du double du taux suisse. Celle-ci était de 33% en 2001, de 35,8% en 2000, de 36,5% en 1999, de 39,6% en 1998 et de 37% en 1997. On observe donc bel et bien une baisse notable, mais plus lente, et une proportion qui reste à un niveau nettement plus élevé que dans le reste du pays.

Les variations selon l'âge sont encore plus importantes qu'en Suisse : le taux de chômage de longue durée passe de 10,9% pour les moins de 25 ans à 28,4% pour les 25-49 ans et enfin à 43,2% pour les chômeurs de 50 ans et plus⁵⁴. Il convient d'ajouter que la proportion des chômeurs de longue durée âgés de plus de 60 ans, qui s'établit à 54,7% à la fin de 2002, a aussi significativement baissé depuis 2000, alors qu'elle était stable entre 1997 et 2000, touchant 65% de cette catégorie de chômeurs⁵⁵.

⁵³ StatistiqueGenève et Office cantonal de l'emploi, « Le marché du travail, la situation en décembre 2002 », Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), Genève, p. 5 et p. 8.

⁵⁴ Les pourcentages sont de 41,3% pour les 55-59 ans, et de 54,7% pour les 60 ans et plus. La durée moyenne du chômage, qui augmente régulièrement en fonction de l'âge, est, pour ces deux catégories, de 388 jours pour la première, de 490 jours pour la seconde ; ces valeurs sont à rapporter d'une part à un maximum théorique de 520 jours pour le premier délai-cadre fédéral + 260 jours d'ETC + 520 jours pour le deuxième délai-cadre fédéral = 1300 jours, d'autre part à la durée moyenne pour l'ensemble des chômeurs genevois qui est de 295 jours.

⁵⁵ StatistiqueGenève, *L'année sociale en chiffres*, Genève, série Etudes et documents, n° 31, avril 2002, pp. 48-49.

A l'image de la situation suisse, il n'y a pas de discrimination majeure au détriment des chômeuses de longue durée, au contraire (46,9% de femmes parmi les chômeuses de longue durée, contre 47,7% de chômeuses au total)⁵⁶.

4.5. Et après ? Ou quel avenir après le chômage de longue durée ?

En 2000, 1883 chômeurs genevois sont arrivés en fin de droits (ayant épuisé la totalité des journées indemnisables auxquels ils avaient droit en ne considérant que le premier délai-cadre fédéral) ; ce nombre est de moitié inférieur environ aux valeurs enregistrées entre 1996 et 1999. De ce nombre, 1404 ont bénéficié de mesures cantonales, dont 1057 ETC, 67 STARE et 174 ARE⁵⁷.

Quant au RMCAS, entré en vigueur en 1995 et accordé aux personnes ayant épuisé un deuxième délai-cadre fédéral, il a bénéficié en 2000 à 836 personnes qui ont touché ensemble un total d'allocations égal à 22,871 millions de francs, soit 27 358 francs par bénéficiaire en moyenne⁵⁸ ; il faut noter ici une baisse régulière depuis 1996 du nombre des allocataires

⁵⁶ Signalons encore que les mesures fédérales bénéficient à Genève à 1827 demandeurs d'emploi non-chômeurs sur un total de 4410, soit 42% (216 ETF, 142 mesures de reconversion ou de perfectionnement, 1469 gains intermédiaires).

⁵⁷ StatistiqueGenève, *op. cit.*, p. 48-49.

⁵⁸ Aux rapports de la CEPP portant sur les chômeurs en fin de droit, il faut ajouter les trois évaluations de la loi sur le RMCAS.

Après la première qui portait sur les années 1995-1996 et la deuxième sur les années 1997-1998, le Conseil d'Etat a en effet confié pour les années 1999-2000 une évaluation à l'institut de géographie de l'Université de Lausanne.

« Selon l'évaluateur, le bilan du RMCAS est globalement positif », car plus respectueux de l'individu que le cadre de l'assistance publique.

Toutefois, selon le Rapport du Conseil d'Etat du 20 décembre 2002 (RD 461), p. 3, « le fonctionnement du dispositif présente cependant quelques faiblesses », dont la conception de l'insertion et la formulation insuffisamment précise des objectifs assignés au dispositif.

Au surplus, et qui pis est, le Conseil d'Etat relève qu'« il est difficile d'extraire certaines informations qui pourraient être utiles dans la construction d'une bonne représentation du fonctionnement du RMCAS et de ses bénéficiaires. De nombreux points restent flous, des données dont l'origine n'est pas précisée clairement ainsi que de nombreuses imprécisions sont à déplorer » ! A telle enseigne que « lors de la prochaine évaluation qui portera sur les années 2001-2002, le Département de l'action sociale et de la santé veillera à ce que les points susmentionnés soient pris en compte » (RD 461, p. 5).

C'est dire combien l'évaluateur aurait besoin d'être dévalué !

(1192 chômeurs touchaient le RMCAS en 1996), en relation avec l'évolution de la situation économique)⁵⁹.

4.6. Le paradoxe genevois de la coexistence d'un marché de l'emploi et d'un chômage en plein boom

Malgré cette évolution inquiétante, une note moins noire s'impose, en conclusion de cette section statistique.

Entre 2000 et 2002, le nombre d'emplois créés à Genève a crû de 8,1%, nettement plus qu'en moyenne suisse (5,7%), et ce en raison pour l'essentiel de la progression des effectifs de travailleurs étrangers (7515 nouveaux permis B, L et G en 2002 – 552 de plus qu'en 2001 –, dont 4700 permis G accordés à des frontaliers). Il s'établissait ainsi à 260 005, dont 114 819 travailleurs étrangers parmi lesquels 35 496 frontaliers.

Les employeurs peinent en effet à recruter à Genève les employés dont ils ont besoin, notamment dans des secteurs tels les services (enseignement, soins), l'horlogerie ou l'hôtellerie-restauration. Faute de qualifications du côté des demandeurs d'emploi ou d'incitations aux yeux des chômeurs en raison du niveau des rémunérations offertes sur le marché du travail relativement moins intéressant que les prestations de chômage et d'assistance ? A chacun d'en juger.

A cela s'ajoute que les entreprises nouvellement installées à Genève importent souvent avec eux une partie de leurs forces de travail⁶⁰, même si, comme le relève le conseiller d'Etat Carlo Lamprecht, « ces emplois-là en créent d'autres à leur tour, comme dans les services de sous-traitance, qui eux sont plus en adéquation avec le profil de ces chômeurs »⁶¹.

En outre, l'arrière-pays français constitue un réservoir de concurrence fort utilisé.

L'emploi a même atteint à la fin de 2001 un niveau supérieur à celui de 1991, effaçant la baisse consécutive à la récession des années quatre-vingt-

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁶⁰ « A Genève, le chômage grimpe, les emplois aussi », in *Tribune de Genève*, 3 janvier 2003.

⁶¹ « Le chômage augmente. Le nombre d'emplois... aussi », in *Tribune de Genève*, 4 février 2003.

dix. Le nombre d'emplois était ainsi de 259 501 en 1991, pour descendre à 240 484 en 1998 et revenir à 260 005 en 2002⁶².

Bref, si le chômage progresse, il en va de même pour l'emploi et pour la main-d'œuvre étrangère ou frontalière. Il convient toutefois d'insister sur le fait que cette dernière n'est pas responsable du chômage, les permis n'étant accordés que dans la mesure où aucun chômeur genevois ne correspond au profil recherché par les employeurs⁶³.

5. Le cadre législatif

5.1. Indications liminaires

Rappel : le 6 juin 1997, à la suite d'une révision de la LACI, Genève modifie la loi cantonale en matière de chômage (J 2 20). Pour donner aux chômeurs la possibilité d'obtenir un deuxième délai-cadre, les ETC sont prolongés de 6 mois à 12 mois et organisés uniquement sur le mode individuel ; leur rémunération est limitée à une fourchette allant de 3300 francs à 4500 francs. En outre, les ETC sont considérés comme subsidiaires ; la priorité va à deux nouveaux dispositifs : *primo*, les ARE, versées pour 12 mois au maximum, dont le montant va de 20% à 40% du salaire selon l'âge du bénéficiaire, *secundo*, les STARE, financés à 80% par l'Etat et 20% par l'employeur public ou privé et réservés aux jeunes de moins de 25 ans. A noter que Genève reste le seul canton à donner la possibilité d'une reconstitution d'un droit à indemnités fédérales, et donc à demander une solidarité active exceptionnelle de Berne.

Deux points ont plus particulièrement fait l'objet de controverses.

Tout d'abord, le projet du Conseil d'Etat prévoyait de réserver les ETC aux chômeurs proches de la retraite (trois ans et demi ou moins). Dans l'exposé des motifs, le gouvernement estimait en effet « *inopportun de mettre en place un système qui aurait pour effet d'éloigner pendant une telle période*

⁶² En revanche, la main-d'œuvre étrangère n'a pas encore retrouvé son sommet de 1991, avec 122 870 travailleurs ; le nombre des travailleurs étrangers est ainsi tombé à 105 760 en 1998 ; en 2002, il était de 114 819.

⁶³ Le système, basé sur la participation des partenaires sociaux à l'octroi des permis de travail, connaîtra toutefois une profonde révolution en juin 2004, avec la mise en œuvre de la libre-circulation pour les travailleurs de l'EEE, et donc la suppression de la priorité accordée aux travailleurs résidents ; toutefois, des mesures d'accompagnement très strictes visant à éviter des cas de dumping ou d'abus répétés les compléteront.

(cinq ans) *des chômeurs du marché régulier du travail* »⁶⁴. La majorité de la commission de l'économie, suivie par le Grand Conseil, a considéré que les ETC pouvaient néanmoins constituer une solution subsidiaire pour l'ensemble des chômeurs. En outre, un changement de la législation du 26 juin 1999, à la suite de l'adoption unanime en commission du projet de loi 8010 (socialiste), a donné aux chômeurs se situant à trois ans et demi de l'âge de la retraite la possibilité d'obtenir un deuxième ETC ou une deuxième ARE⁶⁵.

A cela s'ajoute un autre changement, non moins négligeable, introduit par le législateur à la loi cantonale en matière de chômage : l'abrogation de la possibilité pour l'Office cantonal de l'emploi (OCE) de refuser à un chômeur ou à une chômeuse une mesure d'ETC si le revenu familial annuel brut dépasse 97 200 francs, au nom de l'égalité entre les sexes. A noter que celui-ci ou celle-ci ne doit par ailleurs pas avoir subi plus de 31 jours de suspension de ses allocations pour refus d'emploi ou manque de recherches personnelles et doit être domicilié dans le canton depuis plus de deux ans dans les trois dernières années précédant l'ouverture du droit⁶⁶.

5.2. Rappels des projets, rapports et débats parlementaires

Outre le projet de loi 7496 du 22 août 1996 du Conseil d'Etat modifiant la loi cantonale sur le chômage, d'autres instruments, tous classés à l'issue des débats sur le projet de loi 7496, avaient été soumis au Grand Conseil. Il s'agit en l'occurrence du projet de loi 7301 du 24 octobre 1995 d'origine socialiste, du projet de loi 7514 du 12 septembre 1996 signé par les Verts, de la motion 1015 du 30 août 1995 et du projet de loi 7515 du 19 septembre 1996 rédigés par l'Alliance de Gauche⁶⁷. Extraits choisis qui seront aussi tirés des rapports de commission et des débats en séance plénière.

⁶⁴ Conseil d'Etat, Projet de loi modifiant la loi en matière de chômage, 22 août 1996, cité par la CEPP, p. 5.

⁶⁵ Voir aussi le rapport sur le projet de loi 8010A de la Commission de l'économie du 28 avril 1999.

⁶⁶ Voir aussi le rapport sur le projet de loi 7761A de la Commission de l'économie du 27 avril 1998.

⁶⁷ Par souci d'exhaustivité, on mentionnera encore la pétition 1038 du 26 mai 1994 déposée par l'Association de défense des chômeurs et chômeuses (ADC) dont le but était de supprimer certaines conditions d'accès aux occupations temporaires.

5.2.1. *Quatre projets de loi et une motion, quatre enterrements*

S'exprimant sur la motion 1015 dont le but était, compte tenu des modifications de la LACI, « *de faire en sorte que les occupation temporaires soient maintenues afin que les chômeurs de longue durée puissent continuer à bénéficier des prestations de l'assurance chômage une fois qu'ils ont épuisé leurs droits après une première période de chômage* », le député démocrate-chrétien Philippe Schaller souligna que « *l'organisation qu'elle propose risque d'installer un certains nombre de personnes dans le chômage de longue durée* »⁶⁸. Pour Christian Grobet, en revanche, « *le but principal (...) est que ces derniers ne tombent pas à la charge de l'assistance* »⁶⁹. Le décor était posé. Il n'a fondamentalement pas changé depuis cet échange d'arguments.

A propos du projet de loi 7301 du parti socialiste visant à instituer une contribution sociale généralisée destinée exclusivement à couvrir l'augmentation de charges liées aux occupations temporaires accordées aux chômeurs en fin de droit sans limite de renouvellement, en concrétisation partielle de l'initiative syndicale « Pour l'emploi, contre l'exclusion » (IN 105), ses auteurs relèvent, dans l'exposé des motifs, que « *tous les témoignages des personnes ayant bénéficié d'une occupation temporaire confirment les effets bénéfiques de cette mesure* »⁷⁰. La lecture du rapport d'évaluation des ETC par la CEPP suffit à relativiser la portée du « tous les témoignages » socialiste. Il en va de même de « *l'hypothèse théorique du chômeur perpétuel* »⁷¹, pas si théorique que cela sans mesures de contrainte, telle la non-réouverture des droits. D'ailleurs, le Conseil d'Etat ne s'y est pas trompé, lui qui dans l'exposé des motifs de son propre projet note, comme l'avait cursivement mentionné ci-dessus la CEPP, que « *la proposition du projet de loi 7301 d'accorder un droit à l'emploi temporaire de 12 mois financé exclusivement par le canton conduit à une prise en charge de ... 60 mois soit 5 ans, indemnités fédérales et occupation temporaire cantonale confondues. Le Conseil d'Etat estime inopportun de mettre en place un système qui aurait pour effet d'éloigner pendant une telle période des chômeurs du marché régulier du travail* »⁷².

Concernant le projet de loi 7496, il convient de mentionner liminairement que seuls les travailleurs se situant à 3 ans et demi de l'âge de la retraite

⁶⁸ MGC, 1995, 41/V, p. 4922. La mise en exergue est de notre fait.

⁶⁹ MGC, 1995, 41/V, p. 4924. *Id.*

⁷⁰ MGC, 1995, 52/VI, p. 5921.

⁷¹ MGC, 1995, 52/VI, p. 5924.

⁷² MGC, 1996, 37/VI, p. 5960.

devaient bénéficier de la possibilité d'un renouvellement du droit aux allocations fédérales. D'où l'importance « *d'offrir à cette catégorie de chômeurs un travail pendant une durée de 12 mois* »⁷³ pour leur éviter de recourir au RMCAS ou à des prestations d'assistance. Pour sa part, l'Alliance de Gauche, par la bouche de Christian Grobet, confirme sa préférence pour le maintien de l'occupation temporaire pour des raisons sociales « *et surtout cela coûtera beaucoup moins cher à l'Etat de Genève, puisque, au bout de douze mois, l'intéressé pourra à nouveau bénéficier des prestations de l'assurance chômage, sans être à la charge de l'assistance publique genevoise* ». Ou comment exporter le coût social du chômage vers la Confédération en arguant de la solidarité.

Au sujet du PL vert 7514, on soulignera que ses auteurs ont à cœur d'éviter une « *exclusion durable des liens sociaux découlant de la vie au travail* »⁷⁴ ; pour ce faire, ils entendent mettre l'accent sur les allocations de réinsertion au travail faite d'une participation de l'Etat de 20% à la charge salariale totale du chômeur réinséré, partant, faire des occupations temporaires appelée ETC une mesure subsidiaire. « *Cette prise en charge de 20%, on le comprend aisément, sera beaucoup moins coûteuse pour l'Etat que la prise en charge du salaire total dans le cadre des occupations temporaires, même si c'est pour une période plus longue* »⁷⁵. Et de demander à l'Etat de s'engager activement en ce sens. On ne saurait mieux dire, à telle enseigne que le présent projet de loi s'inspire en bonne partie de cette analyse.

5.2.2. *Quatre rapports, et aucune union*

Des quatre rapports des commissions (un rapport de majorité, libéral, et trois rapports (!) de minorité, socialiste, Alliance de Gauche et radical), on retiendra du premier que « *le principal point contesté par certains groupes politiques (AdG, S, Ve) est que le projet déposé par le Conseil d'Etat ne prévoit pas d'emplois temporaires pour les chômeurs qui, malgré l'allocation de retour en emploi, ne trouveraient pas un poste de travail et seraient dès lors poussés vers le système du RMCAS* »⁷⁶. A noter que les propositions du projet de loi vert et du projet de loi AdG ont été étudiées parallèlement, alors que le projet socialiste a été écarté d'emblée par la majorité de la commission

⁷³ MGC, 1996, 47/VI, p. 5692.

⁷⁴ MGC, 1996, 35/VI, p. 5713.

⁷⁵ MGC, 1996, 37/VI, p. 5714.

⁷⁶ MGC, 1997, 26/IV, p. 4061.

en raison de ses conséquences financières « *et par le fait qu'il permettrait le chômage permanent grâce à des emplois temporaires renouvelables* »⁷⁷.

La majorité de la Commission de l'économie a aussi estimé, au fil de ses travaux, que « *le taux de réussite de ces retours en emploi ne pourra, bien évidemment, pas atteindre 100%. Il apparaît à la commission que le taux de succès pourrait se situer entre 33 et 66%. Avec une prudence relative, la commission a estimé que le taux d'environ 33% de réussite devrait être pris en considération dans la modélisation et l'analyse de ses travaux* ». Et d'ajouter, en bonne logique : « *Un tiers de réussite signifie deux tiers d'échecs, soit potentiellement une augmentation significative du nombre de personnes qui tomberaient dans le système du RMCAS, et cela malgré les améliorations amenées par le nouveau système fédéral (...)*⁷⁸ ». Toutefois, « *une majorité de la commission a dès lors estimé que le principe d'emplois temporaires subsidiaires aux allocations de retour en emploi devrait être pris en considération avec deux conditions* »⁷⁹ : d'une part, les possibilités financières de l'Etat, d'autre part, un niveau de rémunération incitant à une réinsertion, prenant notamment en considération le revenu familial qui ne peut être supérieur à 8'100 francs par mois ainsi que le nombre d'enfants.

Au terme des simulations, il apparaît que le coût du projet de loi, vu les choix de la majorité de la commission, est de 69 millions de francs avec une hypothèse de 33% de retour en emploi, et de 55 millions en cas de 66% de retour en emploi, sans compter une diminution des dépenses pour le RMCAS⁸⁰. Et le rapport de majorité fort limitée (4 L, 2 PDC, 1 R contre 3 AdG, 1 R, avec les abstentions de 2 S, 1 Ve et 1 L) d'insister sur le compromis *a minima* qu'il représente⁸¹. Pour conclure sur le caractère incitatif, compatible avec les possibilités budgétaires et avec les législations fédérale et cantonale (RMCAS) du dispositif retenu.

Des rapports de minorité, on retiendra l'opposition des socialistes à la prise en considération du revenu du groupe familial, considérée comme

⁷⁷ MGC, 1997, 26/IV, p. 4062.

⁷⁸ MGC, 1997, 26/IV, p. 4062.

⁷⁹ MGC, 1997, 26/IV, p. 4063.

⁸⁰ MGC, 1997, 26/IV, p. 4065.

Rappelons ici que, dans les faits, 57 millions ont été consacrés aux mesures cantonales en l'an 2000 (Source : Rapport de la CEPP, *op. cit.*, mars 2002, L'essentiel en bref, p. 1).

Ce montant a évolué de la manière suivante : 39,5 millions aux comptes 2001, 39,5 millions au budget 2002 et 45,5 millions au budget 2003, dont 37,8 millions pour les ETC et 1,6 million pour les ARE. (Source : *Projet de budget 2003*, pp. 335 et 338).

⁸¹ MGC, 1997, 26/IV, p. 4074. Voir *supra* sous 3.2.2. pour les années antérieures.

discriminatoire envers les travailleuses, l'opposition de l'Alliance de Gauche à un projet synonyme à ses yeux d'une dégradation des prestations pour les chômeurs et l'opposition d'un député radical aux conclusions jugées optimistes du rapport de majorité⁸² ; aux yeux de ce dernier, « *le projet de loi constitue un véritable piège pour les chômeurs* » puisque, pour chacune des trois mesures proposées, « *la durée des mesures est définie non pas selon le besoin de réinsertion de l'intéressé, mais bien sur la base du « délai nécessaire à l'obtention d'un nouveau délai d'indemnisation »* »⁸³. Au surplus, les ETC « *réduisent à néant le caractère incitatif des ARE* »⁸⁴.

L'on ajoutera encore que la majorité des syndicats et l'Union des associations patronales genevoises (UAPG) ont fait état de leur soutien, plus ou moins critique, au projet de loi. Selon le rapporteur de minorité, radical, l'UAPG, adoptant l'opinion initiale du Conseil d'Etat, a rendu attentif au fait qu'« *une période de cinq ans de prise en charge par la collectivité irait à sens contraire de l'incitation pour les chômeurs à retrouver très rapidement un emploi* », une période dont il souligne qu'elle correspond malheureusement au choix final de la commission⁸⁵.

Enfin, en plénière, le Conseil d'Etat relève l'approbation qu'a rencontrée son projet concernant trois points : les stages en entreprise pour les jeunes chômeurs en fin de droit, les allocations de retour en emploi, au caractère incitatif, les emplois temporaires pour les travailleurs âgés. Deux seuls points ont fait l'objet d'un litige : l'extension du cercle des bénéficiaires des ETC et la prise en considération du revenu familial⁸⁶.

Compte tenu notamment de l'opposition de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), la limitation des ETC aux seuls travailleurs âgés a été abandonnée : « *Après de très longues et très difficiles négociations, nous sommes parvenus à un accord soumis à des conditions drastiques. D'une part, elles sont relatives aux mécanismes salariaux – et personne n'a dit ici qu'elles étaient exagérées – d'autre part, au maintien et au respect de l'enveloppe budgétaire.* »

Quant à la référence au revenu du groupe familial, elle a été supprimée lors d'une révision ultérieure. L'opposition de l'Entente, alors minoritaire, n'a pas été en mesure de l'empêcher.

⁸² MGC, 1997, 26/IV, pp. 4143-4152.

⁸³ MGC, 1997, 26/IV, p. 4149.

⁸⁴ MGC, 1997, 26/IV, p. 4122-4123.

⁸⁵ MGC, 26/IV, p. 4120.

⁸⁶ MGC, 26/IV, p. 4181.

II. Le projet

1. Présentation synthétique du projet de loi

Compte tenu des conclusions du rapport de l'OUE et de celui de la CEPP, vu aussi l'adoption par le peuple suisse, le 24 novembre 2002, à 56,1% – mais par seulement 45,6% des citoyens genevois ! – d'une modification de la législation fédérale sur le chômage (qui réduit de 520 jours à 400 jours le nombre d'indemnités fédérales), **une adaptation nuancée et résolue à la fois de la législation cantonale s'impose.**

Nuancée, pour prendre en considération les constats inquiétants à certains égards de non-fonctionnement, voire de dysfonctionnement de la loi genevoise sur le chômage – dans le mesure où les faibles efficacité et efficience du mécanisme des ETC ne respectent pas la volonté du législateur.

Résolue, car expression d'une intention commune des partis ayant la majorité au sein de ce Grand Conseil, à l'issue d'une réflexion préparée par les signataires du présent projet de loi.

Précisons qu'il ne s'agit nullement de supprimer les ETC ni, plus largement, de remettre en cause le principe et la structure des prestations complémentaires cantonales (J 2 20, art. 1, b, art. 7 et suivants.).

Le but essentiel des adaptations du présent projet est de revenir à l'esprit de la loi cantonale : faire des ARE la voie royale de la réinsertion pour les chômeurs de plus de 25 ans et de moins de 55 ans, et des ETC une voie réellement subsidiaire, telle que le spécifie l'article 39, alinéa 1, lettre b. Voir une voie exceptionnelle en ce qu'elle pourra certes continuer d'ouvrir un droit à de nouvelles indemnités fédérales, mais à des conditions dépendant de l'évolution du marché régional (romand) du travail.

En ce sens, il s'agit de mettre fin à l'automatisme de l'ouverture d'un nouveau droit à des indemnités fédérales par l'octroi d'ETC d'une durée de douze mois. Néanmoins, cette suppression (de l'automatisme, non des ETC en tant que tels) cessera d'être effective si le taux de chômage des cantons romands dépassera une valeur moyenne fixée à 5%. C'est dire aussi si l'intention incitative de la loi actuelle mérite d'être relancée.

De plus, certaines des dispositions légales actuelles méritent un soutien affirmé, voire une extension. Tel est le cas du stage dit de réinsertion (STARE), actuellement centré sur les jeunes travailleurs (moins de vingt-cinq ans). Ce projet vise à **l'offrir aussi sans limite d'âge aux travailleurs non qualifiés.** Indemnisé pour la formation acquise au cours de son stage, le chômeur jeune ou non qualifié ne pourra toutefois, à son issue, prétendre à de nouvelles indemnités fédérales, d'où une modification marginale de sa durée. Accessoirement, il convient d'adapter la dénomination

du STARE pour les personnes n'ayant jamais été insérées dans le marché du travail, d'en faire donc des stages d'insertion et de réinsertion (STAIRES).

Offrir à tous les chômeurs de longue durée un bilan de compétence, voire d'appétence, en vue d'une reprise d'emploi durable, s'impose aussi : le savoir compte, le vouloir aussi.

En ce qui concerne les allocations de retour en emploi (ARE), dont le but réaffirmé est la réinsertion et non plus la reconstitution d'un droit, le présent projet propose **une augmentation du subside consenti aux entreprises qui accompagnent les ARE d'une formation**⁸⁷.

Enfin, **à propos des emplois temporaires cantonaux (ETC), il s'agit d'une part de calculer l'indemnité versée aux chômeurs en fonction de la durée effective du travail**, ne serait-ce que par souci d'égalité de traitement avec les conditions des autres travailleurs, **d'autre part d'échelonner la durée de versement des indemnités en fonction du taux de chômage annuel moyen affectant les cantons romands** qui forment le bassin de travail des Genevois au sens large, et, en tout cas, au sens de la législation fédérale.

Au total, **la révision des dispositions existantes mélange mécanismes incitatifs et correctifs**, pour assurer les plus grandes chances d'insertion ou de réinsertion des chômeurs de longue durée⁸⁸.

⁸⁷ Cela implique une modification du règlement correspondant (J 2 20.01).

⁸⁸ Il est utile d'ajouter à cet égard **qu'est assurée la couverture financière du présent projet de loi**, exigée par l'article 96, alinéa 1, de la Constitution cantonale et l'article 46, alinéa 2, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève. Cette affirmation peut se déduire du fait que, malgré la mise à contribution des structures offrant des bilans de compétence et l'adjonction d'une évaluation de l'appétence, les dépenses totales seront inférieures aux sommes actuellement budgétées, dès lors que le renforcement de la voie « royale » des ARE et la diminution concomitante du nombre d'ETC réduiront le nombre des chômeurs de longue durée et donc la contribution cantonale au coût de son indemnisation ; cette hypothèse de calcul, analogue à celle de la CEPP, tient aussi compte du coût de transferts en direction du RMCAS.

2. Propositions de modification par article⁸⁹

Chapitre III Stage professionnel d'insertion ou de réinsertion (nouvelle teneur)

Les jeunes chômeurs de longue durée n'ayant trop souvent pas connu d'activité professionnelle, il apparaît logique de qualifier les stages qui leur sont proposés de stages d'insertion, alors que la réinsertion concerne plus généralement les autres bénéficiaires de ce dispositif, dès lors que ce dispositif leur est ouvert. La double mention s'impose de ce fait.

Art. 22 Stage professionnel d'insertion ou de réinsertion (nouvelle teneur)

La loi actuelle limite aux seuls jeunes chômeurs la possibilité de stage d'insertion ou de réinsertion. Elle néglige ce faisant la situation des chômeurs de longue durée plus âgés qui ont une formation professionnelle inexistante ou insuffisante, non certifiée par exemple par l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC) ou un autre diplôme équivalent. Il convient donc d'étendre les possibilités de formation pratique ou de recyclage professionnel en leur direction en modifiant l'alinéa 1 et l'alinéa 2.

Art. 24 Conditions (nouvelle teneur)

En vertu de ce qui précède, la condition d'âge fixée à l'alinéa 1, lettre b, devient caduque.

Grâce à la mise sur pied des centres de bilan, la possibilité existe d'attester du niveau de compétences et de l'expérience des candidats à un poste de travail. Les chômeurs de longue durée doivent en être aussi les bénéficiaires. Il sera au surplus demandé au candidat à un emploi de faire preuve d'appétence pour le ou les postes qui lui seront proposés. Le but est ici d'augmenter sa probabilité de retrouver une place de travail en offrant de ce fait à l'employeur potentiel des indications complémentaires quant aux dispositions manifestées par le chômeur à (re)prendre un emploi. L'adjonction d'une condition (lettre f) est à comprendre dans cette perspective.

Art. 26 Durée et limitation du droit au stage (nouvelle teneur)

Dans l'esprit du présent projet de loi, le stage professionnel de réinsertion n'est pas conçu pour permettre l'ouverture d'un droit à de nouvelles

⁸⁹ Voir aussi *infra* l'annexe 1 qui permet une comparaison entre la législation en vigueur et le présent projet de loi.

indemnités de chômage à son issue. Il s'agit en revanche d'ancrer la fonction du stage en donnant sa pleine place à la formation offerte aux chômeurs, raison pour laquelle la durée du stage n'est que marginalement altérée, ce que confirme la nouvelle formulation de l'alinéa 1.

Quant à l'alinéa 2, il prend en compte l'extension desdites possibilités de formation proposée à l'article 22.

Art. 27 Rémunération (nouvelle teneur)

Pour la formulation des alinéas 1 et 2, voir *supra*, article 26, alinéa 2.

Art. 30 Principe

Le rapport de la CEPP a mis en évidence l'insuffisance des activités de prospection de l'OCE, notamment en direction des grandes entreprises ; en outre, une inadéquation certaine a été constatée entre les postes proposés par l'OCE et les compétences des chômeurs disponibles⁹⁰. Il apparaît donc souhaitable d'impliquer davantage l'OCE dans la recherche d'emplois, d'un double point de vue quantitatif et qualitatif.

Art. 32 Conditions (nouvelle teneur)

Voir *supra* les explications données pour l'article 24, alinéa 1, lettre f, qui valent aussi pour le présent article 32, alinéa 2, lettre d.

Art. 35 Durée de la mesure (nouvelle teneur)

Afin de rendre évidente la volonté des auteurs de ce projet de renforcer l'utilisation de la voie des ARE, la durée des ARE n'est pas modifiée, comme en témoigne le maintien de l'alinéa 1, et quand bien même la possibilité existe d'une reconstitution d'un droit à indemnités fédérales et donc d'une augmentation des difficultés de retour sur le marché du travail.

Toutefois, la mention de la possibilité de reconstituer un droit à de nouvelles indemnités fédérales est supprimée, afin d'éviter toute ambiguïté sur le sens de la mesure. D'où la suppression de l'alinéa 3.

⁹⁰ Voir *supra* 3.2.1 et notamment p. 15.

Art. 36 Montant des allocations (nouvelle teneur)

Pour renforcer encore l'incitation pour les employeurs à offrir des ARE, un taux de participation au salaire atteignant 60% est prévu, pour autant que lesdits employeurs organisent des formations ou des recyclages adaptés aux chômeurs de longue durée bénéficiaires des ARE. A noter que cette disposition implique une modification du règlement d'exécution de la loi en matière de chômage J 2 20.01 en son article 39.

Art. 40 Temps de travail et rémunération (nouvelle teneur)

Afin de garder son caractère incitatif à la reprise d'un emploi sur le marché du travail, et aussi par souci d'égalité de traitement avec les autres travailleurs, les allocations mensuelles versées aux chômeurs au bénéfice des ETC, dont les montants sont spécifiées à l'alinéa 3, sont versées *pro rata temporis*. On rappellera ici l'un des résultats de l'étude de la CEPP qui met en évidence la non-utilisation pour la recherche d'un emploi du jour hebdomadaire laissé à disposition des bénéficiaires des ETC⁹¹.

Art. 42 Conditions (nouvelle teneur)

Pour la modification proposée à l'alinéa 1, lettre d, voir les explications *supra* article 24, alinéa 2, lettre f, qui valent aussi pour le présent article.

Art. 43 Durée (nouvelle teneur)

Mécanisme subsidiaire, l'ETC doit connaître une durée qui signale et sa fonction d'appui, et une montée en puissance progressive en fonction de l'importance du taux de chômage dans le marché régional du travail, raison pour laquelle les cantons romands ont été sélectionnés. L'instrument devient de la sorte adapté à la conjoncture : si les perspectives d'emploi sont bonnes, l'instrument se fait léger, si en revanche elles sont plus mauvaises, une durée plus longue de soutien devient possible, allant jusqu'à permettre la reconstitution d'un droit à indemnités fédérales.

Ce faisant, l'ETC perd aussi son caractère d'aubaine pour les services de l'administration qui y recouraient, un aspect souligné par les rapports de l'OUÉ et de la CEPP. Du coup, un effort de réorganisation leur est demandé dont le coût pour le budget de l'Etat est limité, à teneur des évaluations de productivité faite par la CEPP et de nos calculs.

⁹¹ Voir *supra* 3.2.1, et notamment p. 15 et note 27.

Au bénéfice de ces explications – qui se veulent aussi en partie réponses par anticipation aux questions que pourrait soulever ce projet de loi –, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de lui réserver un accueil favorable.

Annexe 1 : Résumé de la législation en vigueur et du projet de loi et mise en exergue des modifications en italiques

J 2 20

PL

Titre I Dispositions générales

Art. 1 inchangé

Titre II Dispositions d'application de la loi fédérale

Art. 2-6 inchangé

Titre III Prestations complémentaires cantonales de chômage

Chapitre I

Dispositions générales

Art. 7 inchangé

Chapitre II

Prestations en cas d'incapacité passagère, totale ou partielle de travail

Art. 8-21 inchangé

Chapitre III

Stage professionnel de réinsertion *d'insertion* ou réinsertion

Art. 22 Stage professionnel *d'insertion* ou de réinsertion

Limité aux jeunes chômeurs (< 25 ans) *étendu aux chômeurs non qualifiés, sans limite d'âge*

Art. 23 Domiciliation inchangé

Art. 24 Conditions *bilan de compétence + appétence, cercle étendu*

Art. 25 Déroulement du stage inchangé

Art. 26 Durée et limitation du droit du stage
12 mois *11 mois, cercle étendu*

Art. 27 Rémunération *cercle étendu*

Art. 28 Financement inchangé

Art. 29 Gestion du stage inchangé

Chapitre IV Allocation de retour en emploi

Art. 30 Principe

L'autorité peut proposer ARE *s'efforce de proposer ARE*

Art. 31 Domiciliation inchangé

Art. 32 Conditions *bilan de compétence + appétence*

Art. 33 Dépôt de la demande inchangé

Art. 34 Choix de l'entreprise inchangé

Art. 35 Durée de la mesure

12 mois

inchangé

suppression sans conséquence pratique de la référence au droit à de nouvelles indemnités

Art. 36 Montant des allocations

Entre 20% et 40% du salaire brut

inchangé + 60% si une formation est assurée par l'employeur

Art. 37 Procédure

inchangé

Art. 38 Financement

inchangé

Chapitre V Emploi temporaire

Section I Dispositions générales

Art. 39 Emploi temporaire

inchangé

Art. 40 Temps de travail et rémunération

4 jours par semaine

entre 3300 et 4500 F par mois

à plein temps

inchangé

pro rata temporis

Art. 41 Domiciliation

inchangé

Section II Chômeurs en fin de droit

Art. 42 Conditions

bilan de compétence + appétence

Art. 43 Durée

12 mois

12 mois si chômage romand >5%

9 mois si chômage romand >4%

6 mois si chômage romand >3%

3 mois si chômage romand >2%

Section III Indépendants

Art. 44-45

inchangé

Titre IV Dispositions pénales et sanctions administratives

Art. 46-48

inchangé

Titre V Réclamations et recours

Art 49

inchangé

Titre VI Dispositions diverses

Art. 50-54

inchangé

Titre VII Dispositions finales

Art. 55-58

inchangé