

Date de dépôt : 16 avril 2012

Rapport

de la Commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Sophie Forster Carbonnier, Mathilde Captyn, François Lefort, Brigitte Schneider-Bidaux, Emilie Flamand, Olivier Norer, Catherine Baud, Anne Mahrer, Sylvia Nissim, Jacqueline Roiz et Miguel Limpo modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20)

Rapport de majorité de M. Edouard Cuendet (page 1)

Rapport de minorité de M. François Lefort (page 6)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a été déposé le 1^{er} septembre 2011. Il a été renvoyé à la Commission de l'économie, qui l'a étudié lors de ses séances du 26 septembre, des 3, 10, 17 et 31 octobre, des 7 et 21 novembre (sous la présidence de M. Jacques Jeannerat) ainsi que des 5 et 12 décembre 2011 (sous la présidence de M^{me} Esther Hartmann).

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Hubert Demain.

Par ailleurs, le département de la solidarité et de l'emploi était représenté par :

- **M. François Longchamp, conseiller d'Etat ;**
- M. Patrick Schmied, directeur général de l'OCE ;
- M^{me} Joëlle Mathey, secrétaire adjointe.

Que tous soient ici remerciés pour leur précieuse contribution et la clarté de leurs explications.

Préambule

Le PL 10855 a été déposé en marge du PL 10821 et du RD 873 qui émanent du Conseil d'Etat et qui ont fait l'objet de travaux de la Commission de l'économie à compter du mois de mai 2011. Il a donc été traité simultanément à ces deux objets et les procès-verbaux de commission n'opèrent pas systématiquement une distinction entre les développements concernant l'un ou l'autre de ces projets de lois.

Par conséquent, afin d'avoir une bonne vue d'ensemble de la problématique liée à la lutte contre le chômage, il convient de se référer à l'excellent rapport de majorité traitant le PL 10821-A et le RD 873-A rédigé par M. François Schaller et déposé le 6 février 2012 (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10821A.pdf>).

Le PL 10821 concerne de nombreux articles de la loi en matière de chômage et le dispositif dans son ensemble, le PL 10855 s'avère beaucoup plus limité dans sa portée puisqu'il ne touche que les articles 6E, alinéa 6 (nouveau), 22 (nouveau) et 23 (nouveau).

Discussion en commission

Un représentant des auteurs présente à la commission la substance du PL 10855. A l'art. 6 E, la prise en charge financière pendant le délai d'attente pour les jeunes diplômés, par le canton, est réinstaurée, avec la possibilité d'un stage professionnel indemnisé. Ce state doit permettre d'acquérir des compétences et de l'expérience ainsi que de favoriser une formation qui a eu un coût pour la collectivité, sans oublier la volonté de rétablir une égalité de traitement avec les jeunes sans formation qui peuvent bénéficier d'un stage de réinsertion professionnelle sans délai d'attente de 120 jours.

Au sujet des articles 22 et 23, ils sont destinés à préciser l'octroi des mesures cantonales en édictant des règles strictes et en exigeant une décision motivée.

Problématique du droit de recours

Un commissaire (L) relève que l'exigence d'une décision motivée entraîne automatiquement la possibilité d'un recours doté de l'effet suspensif. Cet effet suspensif aura pour conséquence la suspension du début du stage de requalification dans l'attente d'une décision finale, qui peut prendre deux ans.

Le directeur de l'OCE confirme ce risque. Il ajoute que les emplois de solidarité (EdS) sont considérés comme un placement et non pas comme une décision administrative. Cas échéant, seul le critère de l'éligibilité pourrait faire l'objet d'un recours et non pas la décision d'engagement (ou non) par l'entreprise. Il précise que l'introduction de critères précis risque de rigidifier et d'automatiser les décisions. Or, aujourd'hui, 800 placements ont été effectués sans difficultés particulières.

Le chef du département abonde dans ce sens en insistant sur la nécessaire souplesse du dispositif qui permet de régler les cas les plus difficiles. Il s'inquiète également de la compatibilité d'un tel droit de recours avec les exigences du SECO. Enfin, il est d'avis que les règles pour l'octroi des mesures doivent figurer dans un règlement et pas dans la loi. Cette dernière doit rester générale et abstraite.

Aspects financiers et prise en compte des indépendants

Plusieurs commissaires s'inquiètent du coût de la mesure prévue en faveur des jeunes diplômés.

Par ailleurs, pour répondre à la préoccupation d'un commissaire socialiste, le représentant des auteurs se déclare favorable à l'inclusion des indépendants dans le dispositif.

Au cours du débat, une proposition a été formulée par le département pour intégrer la problématique des chômeurs venant d'achever leur formation à l'art. 6B, lorsque leur formation n'est pas financée par l'assurance-chômage fédérale. L'amendement en question a été accepté par la commission.

Le département a évalué le coût de cette mesure à 170 000 F, étant précisé qu'elle devrait concerner environ 140 personnes.

La discussion a également porté sur la problématique des indépendants. A cet égard, le directeur de l'OCE a indiqué qu'il était impossible d'évaluer l'impact financier d'une telle mesure puisque les indépendants n'ont jamais fait partie de ces mécanismes.

Un commissaire (R) relève que les associations professionnelles concernées n'ont jamais revendiqué un tel droit.

Une députée (UDC) estime que cette révision de la loi sur le chômage ne constitue pas le lieu idéal pour procéder à une modification profonde de la protection des indépendants.

Au cours du débat, cette préoccupation à pour finir été intégrée à l'article 30, alinéa 3 relatif aux allocations de retour à l'emploi (ARE) libellé en ces termes :

« Les personnes à la recherche d'un emploi après avoir exercé une activité indépendante peuvent également bénéficier de cette mesure pour autant qu'elles aient été affiliées en cette qualité auprès d'une caisse de compensation et qu'elles aient renoncé à leur statut. Les articles 31, 32, alinéas 1 et 2, 34 à 38, leur sont applicables ».

Issue des débats

Malgré le fait que plusieurs éléments du PL 10855 aient été intégrés sous forme d'amendements au PL 10821, ses auteurs n'ont pas jugé opportun de le retirer, compte tenu notamment de leur volonté de maintenir l'article 23 et la modification du titre.

Au sujet de l'article 23, alinéa 2, le chef du département rappelle la problématique posée par l'instauration d'un droit de recours contre une décision de non-engagement.

Vote en premier débat

La Présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 10855.

L'entrée en matière du PL 10855 est refusée par :

Pour :	4 (1 S, 3 Ve)
Contre :	7 (2 PDC, 2 R, 3 L)
Abstentions :	2 (1 UDC, 1 MCG)

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite à refuser l'entrée en matière sur le PL 10855.

Projet de loi (10855)

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

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

Article 1 Modifications

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

Art. 6E, al. 6 (nouveau)

⁶ Pendant le délai d'attente de 120 jours, le canton prend en charge le stage
professionnel des chômeurs venant d'achever leur formation, dans le cas où
le taux de chômage suisse ne permet pas une prise en charge fédérale.

Chapitre III Octroi des mesures cantonales (nouveau)

Art. 22 (nouveau)

Les chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales peuvent se
voir octroyer une mesure cantonale, s'ils remplissent les conditions d'octroi
décidées.

Art. 23 (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat, par le biais d'un règlement, fixe les règles précises quant
l'octroi d'un emploi de solidarité, d'un programme cantonal de stage emploi -
formation ou d'une allocation de retour en emploi.

² L'octroi ou le refus de l'une de ces deux mesures fait l'objet d'une décision
écrite dument motivée et notifiée au chômeur.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 6 février 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. François Lefort

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'économie s'est réunie le 12 décembre 2011 sous la présidence de Mme Esther Hartmann pour traiter du projet de loi 10855 modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20), en présence de M. François Longchamp, conseiller d'Etat (DES), M. Patrick Schmied, directeur général, OCE (DES), et Mme Joëlle Mathey, secrétaire adjointe (DES). Le procès-verbal a été tenu avec attention par M. Hubert Demain qu'il en soit ici remercié.

Le groupe Vert a présenté les articles de ce projet de loi comme amendements au projet de loi 10821, néanmoins l'article 23 n'ayant pas été intégré à ce PL lors des discussions, le groupe Vert a souhaité maintenir ce PL 10855.

Le groupe Vert se félicite cependant que l'essence de l'article 6 et de l'article 22 ait été intégré au PL 10821.

L'article 6 a été intégré à l'alinéa 4 de l'article 6B du PL 10821 à l'unanimité de la Commission.

⁴ Afin d'anticiper la mise en œuvre des mesures d'insertion et durant la période du délai d'attente fixé à l'article 6, alinéa 1 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 31 août 1983 (ci-après l'ordonnance fédérale) l'Etat prend en charge le coût de telles mesures ordonnées par l'autorité compétente à l'égard des chômeurs venant d'achever leur formation lorsque celui-ci n'est pas financé par l'assurance-chômage fédérale.

En ce qui concerne l'article 23, les débats menés lors de la discussion du PL 10821 n'ont pas permis d'obtenir une majorité sur cet article amendé qui fut refusé selon le vote suivant sur l'article 23 amendé.

Art. 23 (nouveau)

1 Le Conseil d'Etat, par le biais d'un règlement, fixe les règles précises quant à l'octroi d'un emploi de solidarité, d'un ~~programme cantonal de stage emploi-formation~~ **stage de requalification** ou d'une allocation de retour en emploi.

2 L'octroi ou le refus de l'une de ces ~~deux~~ mesures fait l'objet d'une décision écrite dument motivée et notifiée au chômeur.

Pour : 5 (3 Ve, 2 S)

Contre : 9 (2 MCG, 1 UDC, 2 R, 2 L, 2 PDC)

Abst. : –

[refusé].

Que demande cet article finalement ?

Il prend acte du fait que, si les prestations cantonales ne sont pas un droit et qu'elles dépendent de la personne engagée et de son profil, les conditions d'octroi et les décisions prises ne sont pas explicitement communiquées aux personnes concernées. Cet article demande alors que l'octroi et les conditions d'octroi soient basés sur des critères explicites et que les décisions soient communiquées par écrit aux demandeurs.

Les précisions apportées par le M. le conseiller d'Etat François Longchamp n'ont pas convaincu les Verts que ce que propose cet article 23 était problématique parce qu'il ouvrirait des voies de recours contre des décisions. Pour mémoire, M. le conseiller d'Etat François Longchamp a fait remarquer que l'alinéa 2 de l'article 23 pourrait se révéler problématique, au contraire de l'alinéa 1 qui pourrait faire l'objet d'une acceptation éventuelle. Il rappelle que le débat autour de cet article reposait sur la difficulté, voire l'impossibilité d'envisager un recours contre une décision de non engagement.

Le débat ayant eu lieu dans le débat du PL 10821, la présidente procède au vote d'entrée en matière.

Vote d'entrée en matière sur le PL 10855

Pour : 4 (1 S, 3 Ve)

Contre : 7 (2 R, 2 PDC, 3 L)

Abst. : 2 (1 UDC, 1 MCG)

[refusé].

Le groupe Vert regrette que l'entrée en matière ait été refusée, ce qui n'a pu permettre une discussion plus apaisée sur l'article 23. Il se permettra de

présenter cet article 23 comme amendement au projet de loi 10821 lors du vote en séance plénière du Grand Conseil.

D'avance, mesdames et messieurs les députés, le groupe Vert vous est reconnaissant de soutenir cet amendement.

Amendement de la minorité :

Art. 23 (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat, par le biais d'un règlement, fixe les règles précises quant à l'octroi d'un emploi de solidarité, d'un ~~programme cantonal de stage emploi-formation~~ **stage de requalification** ou d'une allocation de retour en emploi.

² L'octroi ou le refus de l'une de ces ~~deux~~ mesures fait l'objet d'une décision écrite dument motivée et notifiée au chômeur.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 10855**

Projet présenté par les députés :
M^{mes} et MM. Sophie Forster Carbonnier,
Mathilde Captyn, François Lefort, Brigitte
Schneider-Bidaux, Emilie Flamand, Olivier
Norer, Catherine Baud, Anne Mahrer, Sylvia
Nissim, Jacqueline Roiz et Miguel Limpo

Date de dépôt : 1^{er} septembre 2011

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

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

Article 1 Modifications

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

Art. 6E, al. 6 (nouveau)

⁶ Pendant le délai d'attente de 120 jours, le canton prend en charge le stage
professionnel des chômeurs venant d'achever leur formation, dans le cas où
le taux de chômage suisse ne permet pas une prise en charge fédérale.

Chapitre III Octroi des mesures cantonales (nouveau)**Art. 22 (nouveau)**

Les chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales peuvent se
voir octroyer une mesure cantonale, s'ils remplissent les conditions d'octroi
décidées.

Art. 23 (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat, par le biais d'un règlement, fixe les règles précises quant à l'octroi d'un emploi de solidarité, d'un programme cantonal de stage emploi - formation ou d'une allocation de retour en emploi.

² L'octroi ou le refus de l'une de ces deux mesures fait l'objet d'une décision écrite dûment motivée et notifiée au chômeur.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

A la fin du mois de juillet 2011, le nombre total de chômeurs dans le canton s'élevait à 12 281. Notons cependant que suite à l'entrée en vigueur de la quatrième révision de la loi fédérale sur le chômage, environ 2 000 sont simplement sortis des statistiques du chômage. A ces chiffres fort inquiétants s'ajoute une constatation encore plus préoccupante : environ 25% des demandeurs d'emploi ont moins de 30 ans et plus d'un chômeur sur trois est sans emploi depuis plus d'un an.

La loi genevoise permet déjà aux chômeurs en fin de droit de bénéficier de prestations cantonales spécifiques (EdS, ARE et PCEF). Ce que demande ce projet de loi est d'ouvrir les ARE et les PCEF aux jeunes diplômés (du secondaire 2 ou du tertiaire), afin de les aider à s'insérer plus rapidement dans le marché du travail.

Ce projet de loi vise aussi à clarifier les critères selon lesquels les chômeurs de longue durée ont droit aux mesures cantonales. Il nous est en effet apparu que si ces critères existent peut-être, ils ne sont guère connus et notifiés aux personnes concernées.

Stage professionnel en fin de formation (art. 6E nouveau)

La LACI prévoit un délai de 120 jours avant que les personnes sortant de formation puissent avoir droit à leur première indemnité chômage. Pendant ce délai d'attente, aucune mesure d'encadrement n'est prévue. Cette situation n'est pas satisfaisante et même injuste, si l'on pense qu'un jeune adulte n'ayant pas terminé de formation bénéficie d'un programme de réinsertion professionnelle (le SEMO).

La LACI, telle qu'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011, permet toutefois d'accorder des stages professionnels aux jeunes diplômés si le taux de chômage moyen est supérieur à 3,3% pendant au moins six mois. Si cette mesure est fort intéressante et utile pour les jeunes, il est bien dommage que son application soit dépendante du taux de chômage moyen suisse. En effet, les statistiques démontrent que le taux de chômage à Genève est plus élevé que la moyenne suisse depuis de nombreuses années et bon nombre de jeunes genevois ayant achevé leur formation doivent attendre environ un an avant de décrocher leur premier emploi. Ce phénomène s'observe indépendamment de la conjoncture.

Cette restriction fédérale liée au taux de chômage est d'autant plus absurde, qu'il est évident qu'un stage professionnel commencé le plus rapidement possible (même pendant le délai d'attente) augmente fortement la probabilité de décrocher un engagement fixe.

Développer sur le plan cantonal des stages professionnels en fin de formation – comme le propose ce projet de loi – présente ainsi plusieurs avantages indéniables :

- Les jeunes chômeurs sont occupés pendant le délai d'attente et ils travaillent ailleurs que dans des emplois alimentaires sans rapport avec leur formation. Les jeunes diplômés ne peuvent ainsi utiliser les connaissances apprises et en faire bénéficier les entreprises.
- Ce stage permet aux employeurs d'évaluer à bon compte les qualités des jeunes sans expérience professionnelle et cela peut encourager un engagement rapide.
- Ce stage permet aux jeunes de prouver leurs compétences ainsi que leur motivation à s'insérer dans le marché du travail.
- La sortie du chômage peut se faire avant la fin du délai d'attente et, par conséquent, avant de toucher des indemnités de chômage.

Conditions d'octroi aux mesures cantonales (art 22 et 23, nouveaux)

L'Etat de Genève offre aux chômeurs en fin de droit trois types de prestations : une allocation de retour en emploi (ARE), un programme cantonal de stage emploi-formation (PCEF) ou un emploi de solidarité (EdS). Ces prestations ne sont pas attribuées automatiquement. En effet, l'octroi d'une prestation cantonale ne constitue pas un droit; elle dépend du profil de la personne et des postes disponibles.

Or, à l'heure actuelle, les conditions d'octroi de ces prestations sont floues et les décisions prises ne sont pas motivées aux personnes concernées. Le présent projet de loi prévoit donc d'inscrire dans la loi l'octroi et les conditions d'octroi des mesures cantonales.

Le Conseil d'Etat devra donc définir plus clairement les critères d'octroi de ces prestations. Il s'agira également de demander systématiquement une décision écrite des conseillers en personnel relative aux décisions d'attribution de formation, de cours ou de programmes de stage ou d'emploi formation.

Enfin, une meilleure collaboration entre les entreprises et l'OCE devra être mise en place afin d'élargir le parc de stages, veiller à ce que la plus-

value formative soit réelle et améliorer la valorisation du passage en entreprise (notamment par le bais de certificats de travail détaillés).

Conclusion

Ce projet de loi permet de répondre à une préoccupation légitime, à savoir l'insertion professionnelle des jeunes en fin de formation. Si la LACI reconnaît l'utilité d'accorder des stages professionnels aux jeunes diplômés, la condition qu'elle pose, à savoir un taux de chômage moyen suisse de 3,3%, est absurde dans le cas du canton de Genève. Notre canton connaît en effet malheureusement un taux de chômage plus élevé que la moyenne suisse, puisqu'il se situe à l'heure actuelle à 5%. Nous estimons donc qu'il est important que le canton s'engage davantage dans la lutte contre le chômage des jeunes diplômés et développe un plan cantonal de stages professionnels.

Enfin, ce projet de loi poursuit également l'objectif d'accroître la transparence et la lisibilité des mesures cantonales pour les chômeurs en fin de droit en clarifiant les critères d'octroi des mesures cantonales et en notifiant clairement les décisions prises aux personnes concernées. L'établissement de critères clairs et communiqués aux intéressés permettra de garantir davantage d'équité dans l'application de la loi.